

SÉRIE PENSANDO O DIREITO

Nº 41 - RELATÓRIO FINAL

**MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE
CONVÊNIOS DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA COM A SOCIEDADE CIVIL**

SÉRIE PENSANDO O DIREITO

Relatório Final

*MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE CONVÊNIOS DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA COM A SOCIEDADE CIVIL*

Edital nº 001/2011

PESQUISA

REALIZAÇÃO

- FUNDAÇÃO SÃO PAULO

*- NÚCLEO DE ESTUDOS AVANÇADOS DO TERCEIRO SETOR DA PONTIFÍCIA
UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (NEATS PUC SP)*

Coordenação

Prof. Dr. Luciano Prates Junqueira

Prof. Dr. Marcelo Figueiredo

Pesquisadores

Paula Raccanello Storto

Marcia Golfieri

Stella C. Reicher

Konstantin Gerber

José Alberto Tozzi

Aureo Gaspar

SUPORTE ACADÊMICO

- PUC SP

Prof. Dr. Dirceu de Mello

- FACULDADE DE DIREITO

Prof. Dr. Marcelo Figueiredo

*- PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS
GRADUADOS DE ADMINISTRAÇÃO*

Prof. Dr. Francisco Serralvo

- NEATS

Prof. Dr. Luciano Prates Junqueira

COMITÊ CONSULTIVO CIENTÍFICO:

Rubens Naves

César Britto

Joelson Dias

Thomaz de Aquino Resende

APOIO

TINSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

VIDEOBRAS PRODUÇÃO DIGITAL

CARTA DE APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL

No marco dos cinco anos do Projeto Pensando o Direito, a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ) traz a público novas pesquisas sobre temas de grande impacto público e social, buscando contribuir para a construção de um sistema normativo mais próximo da realidade e das necessidades da população brasileira.

Esta publicação consolida os resultados das pesquisas realizadas pelas instituições selecionadas na Convocação 001/2011. A cada lançamento de novas pesquisas, a SAL renova sua aposta no sucesso do Projeto, lançado em 2007 com o objetivo de qualificar e democratizar o processo de elaboração legislativa. Com essa iniciativa, a SAL inovou sua política legislativa ao abrir espaços para a sociedade participar do processo de discussão e aprimoramento do ordenamento normativo do país. Isso tem sido feito, entre outras formas, pelo fortalecimento do diálogo com o campo acadêmico a partir da formação de grupos multidisciplinares que desenvolvem pesquisas de escopo empírico, como esta aqui apresentada.

A inclusão do conhecimento jurídico de ponta no debate público tem estimulado tanto a academia a produzir e conhecer mais sobre o processo legislativo, quanto qualificado o trabalho da SAL e de seus parceiros. Essa forma de conduzir o debate sobre as leis contribui para o fortalecimento de uma política legislativa democrática, permitindo a produção plural e qualificada de argumentos utilizados nos espaços públicos, sobretudo perante o Congresso Nacional, o governo e a opinião pública.

O Projeto Pensando o Direito consolidou, desse modo, um novo modelo de participação social para a Administração Pública. Por essa razão, em abril de 2011, o projeto foi premiado pela 15ª edição do Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Para ampliar a democratização do processo de elaboração legislativa, os resultados das pesquisas promovidas pelo Projeto são incorporados sempre que possível na forma de novos projetos de lei, de sugestões para o aperfeiçoamento de propostas em discussão, de orientação para o posicionamento da SAL e dos diversos órgãos da Administração Pública sobre os grandes temas discutidos no processo de elaboração normativa. Ademais, a publicização das pesquisas por meio da Série Pensando o Direito permite a promoção de debates com o campo acadêmico e com a sociedade em geral, demonstrando compromisso com a transparência e a disseminação das informações produzidas.

O presente caderno configura-se como a versão resumida de extensa pesquisa, disponível em sua versão integral no sitio eletrônico da SAL/MJ (<http://www.mj.gov.br/sal>), somando-se assim a mais de 40 publicações que contribuem para um conhecimento mais profundo sobre assuntos de grande relevância para a sociedade brasileira e para a Administração Pública.

Brasília, dezembro de 2012.

Marivaldo de Castro Pereira

Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Nos últimos anos verificou-se notável crescimento das organizações da sociedade civil, da estruturação e profissionalização deste segmento, inclusive como consequência da maior participação democrática dos cidadãos no processo de formulação, execução e fiscalização de políticas públicas. Gradativamente, estas organizações passaram a receber volume significativo de recursos públicos para subsidiar sua participação, em especial por meio de Convênios¹, atraindo atenção do Estado, do Mercado, da opinião pública e dos órgãos de controle.

É a partir da análise dessa relação específica havida entre a Administração e as Organizações da Sociedade Civil - mais precisamente estabelecida sob a égide dos Convênios - e de um olhar jurídico e administrativo, que foi desenvolvido o Projeto de Pesquisa **“Modernização do Sistema de Convênio da Administração Pública com a Sociedade Civil”**.

O enfoque escolhido permitiu uma abordagem qualitativa e mais aprofundada - considerando os prazos e recursos disponíveis - do sistema de convênios entre União Federal e a Sociedade Civil Organizada, aqui compreendido como o arcabouço normativo que permeia estas cooperações e que se encerra na utilização do *software* denominado SICONV.

Não foi nossa pretensão - mesmo ao coletar dados quantitativos - fazer censo ou pesquisa estatística de opinião sobre convênios ou sobre o software² SICONV, mas sim, a partir dos dados e do estudo de casos concretos, observar, identificar e interpretar as peculiaridades deste “campo de ação”, onde Sociedade Civil Organizada e Administração interagem. Nesta trajetória, percebemos similaridades e diferenças entre os principais contextos e atores, o que nos permitiu, a partir dos problemas levantados, apresentar um caminho possível para a construção de soluções para o sistema de conveniamento e também para o SICONV – Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria.

¹ É importante mencionar que os repasses diretos a entidades privadas sem fins lucrativos no ano de 2010 representaram apenas 0,48% do total dos orçamentos federais, segundo os apresentados pelo IPEA no Comunicado 123 de 07 de dezembro de 2011. Disponível em http://www.ipea.gov.br/porta/imagens/stories/PDFs/comunicado/111207_comunicadodoipea123.pdf. Último acesso em 28 de março de 2012.

² Software, logiciário ou suporte lógico é uma sequência de instruções a serem seguidas e/ou executadas, na manipulação, redirecionamento ou modificação de um dado/informação ou acontecimento. Software também é o nome dado ao comportamento exibido por essa sequência de instruções quando executada em um computador ou máquina semelhante além de um produto desenvolvido pela Engenharia de software, e inclui não só o programa de computador propriamente dito, mas também manuais e especificações. Jorge H. C. Fernandes. O que é um Programa (Software). <http://www.cic.unb.br/~jhcf/MyBooks/iess/Software/oqueehsoftware.html>. UNB. Página visitada em 21 de janeiro de 2012.

Preocupamo-nos, em todo o processo, em ampliar os espaços de diálogo³, utilizando instrumentos de escuta por meio dos quais os atores envolvidos, em amostragem aleatória, pudessem manifestar suas contribuições sobre o tema. Isto, aliado a experiência do grupo de pesquisa e sua atuação profissional e militante também contribuiu para a elaboração das conclusões aqui apresentadas.

Mas, é preciso dizer, o universo cognitivo que circunda esse tema é bem mais amplo e complexo do que o objeto de pesquisa. Abrange questões relacionadas ao papel e ao espaço a ser ocupado pela sociedade civil na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas - estatais e não estatais - em última instância, passa pelos princípios e direitos essenciais para a manutenção da democracia.

A seguir apresentaremos os referenciais utilizados no processo de elaboração desta pesquisa - essencialmente focada no aperfeiçoamento do sistema de convênios hoje existente, cujo principal desafio é buscar um modelo moderno e eficiente de gestão de políticas públicas desenvolvidas conjuntamente entre Estado e Sociedade Civil, que proporcione o respeito à liberdade de auto-organização das associações privadas sem prejuízo da necessária transparência no emprego e prestação de contas dos recursos públicos repassados pela Administração.

Estes referenciais, entendemos, tem papel estruturante para aqueles engenheiros que projetam não apenas uma mera reforma, mas uma reconstrução do sistema que acolha as interações entre Estado e Sociedade Civil.

São eles:

- **políticas públicas não se confundem com políticas estatais:** o público não é monopólio do Estado e tampouco é de se esperar que seja financiado ou executado, exclusivamente, com recursos governamentais
- **a Sociedade Civil não está restrita à Sociedade Civil organizada:** o protagonismo social dos indivíduos, dos movimentos sociais e de suas organizações, em uma era de conexões, é cada vez mais evidente
- **os princípios da eficiência e da publicidade da gestão pública não se alcançam com a mera comprovação de cumprimento de processos formais:** a efetiva aplicação destes princípios deve implicar num sistema de disponibilização de dados que permita a compreensão e análise gerencial de aplicação dos recursos aplicados e do alcance de resultados, alinhados com a política pública em referência

3 Nossa metodologia abrangeu a compilação de legislação, jurisprudência e doutrina sobre o tema dos convênios, tendo sido abertos como espaços de escuta, como se verá mais detalhadamente no decorrer do Relatório, as oficinas com gestores de Organizações da Sociedade Civil, as entrevistas com gestores públicos, os estudos de caso, a criação e implementação de um conselho consultivo e a ainda, a realização de Seminário Final sobre o tema.

- **as relações entre Estado e Sociedade Civil envolvem muito mais elementos que o repasse de verbas e o SICONV:** as possibilidades de interação Estado-sociedade civil são infinitas e objeto de constantes alterações, razão pela qual o estudo dos convênios - e das relações de cooperação que os caracterizam - envolvem muitos variáveis além do repasse de recursos e do controle pretendido pelo *software* SICONV
- **a efetiva implantação de um novo sistema adequado a abranger as relações entre Estado e Sociedade Civil não se baseia exclusivamente na criação de um novo marco legal:** esta implantação passa por mudanças culturais nas práticas atualmente vigentes.

Nessa perspectiva, se é verdade que a pesquisa iniciou-se a partir de um recorte sócio-histórico e microfísico, voltado a identificar no passado os processos que permearam o desenvolvimento Sistema de Convênios, em sua última etapa, inclinou-se a olhar para as tendências de futuro, buscando, dessa forma, propor sugestões de aperfeiçoamento e modernização que não venham a se tornar empecilhos para o acolhimento das novas tecnologias, dinâmicas sociais, políticas e econômicas, que parecem estar continuamente se redesenhando.

É preciso alertar que embora apresentemos neste trabalho propostas de ações concretas de reforma, pensadas sob a lógica de aplicação de curto e médio prazos, entendemos que a identificação de princípios norteadores e de diretrizes informadoras para a construção de uma nova política voltada ao futuro das relações de contratualização entre Estado e Sociedade Civil, seja a contribuição de maior relevância dessa Pesquisa, num cenário que não carece apenas de medidas pragmáticas, mas sim de um olhar sistêmico, estruturado em bases estáveis e profundas para se solidificar.

I. APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

O trabalho desenvolvido pela equipe de pesquisa da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sobre “Modernização do Sistema de Convênio da Administração Pública com a Sociedade Civil”, é fruto de um concurso de Projetos no âmbito do Programa de Democratização de Informações no Processo de Elaboração Normativa - Pensando o Direito, desenvolvido em parceria entre o Ministério da Justiça e o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), que se iniciou em setembro de 2011 e encerrou-se em abril de 2012.

A pesquisa teve o intuito de manter e fortalecer diálogo entre a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e Universidades e Centros de Estudos para qualificar e subsidiar análise e elaboração de propostas normativas

O próprio edital, relativamente à modernização do sistema de convênio da Administração Pública com a Sociedade Civil reconhece que:

“Os desafios, contudo, não se restringem à falta de clareza quanto às regras aplicáveis à gestão dos convênios ou à sua fiscalização, e prestação de contas. Não obstante os recentes esforços empreendidos no sentido de uma modernização dos sistemas de fiscalização e controle sob a perspectiva do controle por resultados, perdura uma lógica ainda demasiado procedimental e formalista. Soma-se a este problema a pluralidade e as particularidades das organizações da sociedade civil, que, em geral, não são dotadas de recursos ou pessoal suficientes para responder às exigências dos órgãos de controle.” (Trecho do edital)

A proposta de pesquisa teve como características marcantes:

- a interdisciplinaridade entre acadêmicos e profissionais das áreas do Direito e da Administração
- a análise da abrangência dos Termos de Parceria e Contratos de Gestão (instrumentos específicos para as relações de repasse entre Estado e OSC) com vistas à identificação de pontos que podem contribuir para o desenvolvimento de propostas de elaboração ou alteração das normativas aplicáveis;
- a escuta e participação da Sociedade Civil e de representantes dos órgãos públicos federais, a fim de coletar informações e proporcionar a formulação de propostas aplicáveis na prática; e
- a escuta e participação da Sociedade Civil e de representantes dos órgãos públicos federais, a fim de coletar informações e proporcionar a formulação de propostas aplicáveis na prática; e

- o mapeamento e formulação de sugestões das questões polêmicas sobre o Sistema de Convênios e sua Regulamentação Vigente, que foi desenhado a partir de uma lógica de direito público, cuja linguagem e estrutura administrativa não se afeiçoam às práticas das entidades privadas.

Foram premissas deste trabalho:

- notável crescimento das organizações da sociedade civil, inclusive como consequência da legítima participação democrática dos cidadãos nas políticas públicas – o interesse público não é monopólio do Estado;
- aumento do volume de recursos repassados às organizações pela União, Estado e Municípios atrai interesse da opinião pública e dos órgãos de controle;
- incremento na regulamentação pública sobre a relação Estado-organizações da sociedade civil, sob o ponto de vista da gestão e fiscalização de recursos públicos;
- a liberdade de auto-organização é característica do regime jurídico de direito privado e, no caso específico das associações, encontra guarida constitucional como direito fundamental no inciso XVIII do art. 5º da Constituição Federal: “XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;”
- a regulamentação deve garantir o respeito à característica privada das entidades e aos princípios aplicáveis ao uso do recurso público e à boa administração. O grande desafio é buscar este equilíbrio entre o público e o privado nas relações de cooperação, pois ao formalizá-las é comum que o Estado imponha às organizações da Sociedade Civil normas ou condutas típicas de entes públicos, gerando equívocos, distorções e violação de direitos.

Importante mencionar que desde o início dos estudos, o tema dos convênios foi objeto de muitas discussões e de alterações normativas, motivadas por uma agenda pública já estabelecida, que, todavia, adquiriu maior destaque e prioridade pela necessidade de oferecer respostas à demanda social em razão de fatos públicos envolvendo o mau uso de recursos repassados por meio de convênios celebrados entre a Administração Federal e entidades privadas.

Neste contexto a pesquisa ganhou maior importância e interesse, tanto por parte de entidades sem fins lucrativos, quanto por entes públicos, exigindo que o foco dos pesquisadores não se limitasse a uma proposta tecnicamente fundamentada, mas alcançasse um olhar que colaborasse com as soluções possíveis de serem implementadas.

Isto porque, em setembro de 2011, o Decreto n. 7.568/2011 instituiu um Grupo de Trabalho formado por representantes de órgãos públicos e organizações da sociedade civil, destinado a propor alterações legislativas ao denominado “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”.

A mudança de cenário e o ingresso da temática na agenda pública nacional, foi origem de um grande esforço e investimento por parte da equipe de pesquisa a fim de que nenhuma informação relevante fosse desconsiderada na elaboração deste trabalho. Estivemos atentos e, sempre que possível, presentes, nas mais diversas instâncias abertas de debate para garantir o desejável diálogo entre este trabalho e a pauta formada pela agenda pública nacional.

Importante mencionar que as ações realizadas ao longo da pesquisa compreenderam:

- o mapeamento e formulação de sugestões das questões polêmicas sobre o Sistema de Convênios e sua Regulamentação Vigente, que foi desenhado a partir de uma lógica de direito público, cuja linguagem e estrutura administrativa não se afeiçoam às práticas das entidades privadas.

Foram premissas deste trabalho:

- levantamento e análise da legislação vigente e das normas infralegais pertinentes aos convênios e às regras sobre repasses voluntários de recursos públicos;
- levantamento e análise da doutrina e de decisões do Tribunal de Contas da União;
- oficina com Gestores de Organizações da Sociedade Civil, assegurada a participação de representantes das regiões Norte e Nordeste;
- entrevistas e Visitas Técnicas a Servidores e Gestores Públicos Federais;
- seleção e exame de pelo menos 03 (três) estudos de caso;
- constituição de Comitê Consultivo Científico;
- Seminário realizado no Tucarena no dia 19/03/2012; e
- Elaboração de Relatório Final, incluindo planilha com o passo a passo do SICONV e dos convênios, e de minuta de versão dos resultados finais, para publicação.

Assim, o presente Relatório Final tem como foco apresentar o conteúdo das atividades desenvolvidas durante o processo de Pesquisa e, ainda, os resultados levantados pela

equipe de pesquisa sobre a Modernização do Sistema de Convênios da Administração Pública com a Sociedade Civil.

Estão contidos na íntegra deste Relatório e em seus anexos todos os documentos que relatam o caminho desenvolvido pela equipe de pesquisa e que apoiaram a extração de seus principais resultados.

Estes instrumentos foram essenciais para a equipe de pesquisa: (i) identificar e interpretar o conjunto de leis infraconstitucionais esparsas que regulamentam a matéria no âmbito federal de forma a levantar aspectos controversos e apontar lacunas legais e procedimentais que possam subsidiar a modernização do regime jurídico do sistema de convênios entre o Poder Público e a Sociedade Civil; (ii) compreender e dimensionar os referenciais doutrinários e as correntes de pensamento acerca das formas de gestão pública em cooperação com a sociedade civil; e (iii) analisar o tratamento conferido à gestão, fiscalização e prestação de contas dos repasses públicos por meio de Convênios e instrumentos afins, sob a ótica de decisões administrativas proferidas pelo Tribunal de Contas da União sobre a matéria

Como parte integrante do conteúdo deste Relatório encontra-se a sistematização dos principais pontos levantados na etapa de coleta de dados de ampliação de escuta utilizados nas Oficinas com Gestores de Organizações da Sociedade Civil, Entrevistas e Visitas Técnicas a Órgãos Públicos e Estudos de Casos, apontamentos decorrentes do diálogo havido com os membros do Conselho Consultivo do Projeto e, relato sobre o Seminário Final, que apresentou ao público os resultados parciais da pesquisa, servindo também de instrumento para a coleta de impressões e validação de posicionamentos.

Aqui contidas, também, nossas conclusões finais que não pretendem apontar uma única direção, mas contribuir com o caminhar que levará à Modernização do Sistema de Convênio da Administração Pública com a Sociedade Civil, a partir dos seguintes resultados:

- Análise das práticas legais e institucionais relacionadas ao atual sistema de gestão e fiscalização de repasses feitos a organizações da sociedade civil;
- Proposições e diretrizes, de natureza administrativa e/ou legislativa, que possam contribuir para a modernização do sistema de gestão, prestação de contas e controle, de modo a garantir e zelar que o controle dos repasses públicos seja feito de forma transparente, participativa e eficiente;
- Respostas às seguintes questões a que a equipe se propôs a enfrentar:
 1. *A regulamentação existente sobre convênios está adequada à lógica das parcerias entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil?*
 2. *Considerando que o conceito legal e infralegal de convênio vigente abrange*

tanto as relações de cooperação celebradas entre entes públicos entre si quanto àquelas celebradas com entidades privadas, uma eventual proposta de elaboração normativa para a modernização do sistema de convênios da administração pública com a sociedade civil deveria ser contemplada num diploma normativo específico?

3. *A regulamentação da matéria, hoje feita em nível infralegal, por meio de atos do Poder Executivo, deveria ser feita por meio de lei?*

4. *Como se caracteriza o atual modelo de controle aplicado à gestão e fiscalização dos convênios celebrados com organizações da sociedade civil ?*

5. *Como as qualificações de OS e OSCIP e o modelo de emparceiramento e de controle dos termos de parceria e contratos de gestão podem influenciar a elaboração de uma proposta normativa sobre convênios?*

6. *Que instrumentos administrativos e gerenciais poderiam ser aplicados para implementar a lógica de controle por resultados com menores custos para os projetos de cooperação objeto dos convênios celebrados entre a administração pública e as organizações da sociedade civil?*

7. *Considerando a necessidade de eficácia e de controle gerencial por resultados, que alterações/complementações podem ser feitas na legislação existente?*

AGRADECIMENTOS

Nossos agradecimentos aos Coordenadores, Pesquisadores, membros do Comitê Científico Consultivo, participantes das Oficinas e do Seminário, Gestores e Servidores Públicos entrevistados e a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para o alcance deste resultado, em especial a Alexandre Munck, Amanda Porto, Ana Salles, Augusto de Franco, Célio Ramos, César Britto, Cintia Fazon, Cristian Carvalho Elias, Dan Reicher, Daniel Montezano, Diego Diehl, Eduardo Szazi, Eric Deblire, Fabiana Pereira, Fábio de Sá e Silva, Félix Garcia Lopez, Fernando Rosseti, Francisco Carvalheira Neto, Florência Ferrer, Gláucio Pires, Jéssica Oliveira, Joelson Dias, José Antônio de Aguiar Neto, José Eduardo Sabo Paes, Ladislau Dowbor, Laís Costa, Laís de Figueirêdo Lopes, Liane Bittencourt, Mara Lúcia Silva, Maria Laura Brandão Canineu, Mariglan Gabarra, Neuza Tito, Odilon Bras, Pedro Paulo Martoni Branco, Priscila Specie, Ricardo Garcia, Rubens Naves, Sérgio Ramos, Sérgio Rezende, Solange A. Barreira, Thomaz de Aquino Rezende, Vera Maria Masagão Ribeiro.

PROJETO PENSANDO O DIREITO

CONVOCAÇÃO EDITAL Nº 001/2011 – SELEÇÃO DE PROJETOS
Edital nº 001/2011

**Uma iniciativa da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/
MJ) em cooperação
com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)**

**MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE CONVÊNIO DA AD-
MINISTRAÇÃO PÚBLICA COM A SOCIEDADE CIVIL**

RELATÓRIO FINAL

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS.... PÁG. 5

I. APRESENTAÇÃO DA PESQUISA....PÁG. 8

AGRADECIMENTO.....PÁG. 14

II. O SISTEMA DE CONVÊNIOS NO BRASIL: ANÁLISE DA DOCTRINA, LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA.....PÁG. 19

II.I CONSIDERAÇÕES SOBRE A QUESTÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES..... PÁG. 37

II.II CONSIDERAÇÕES SOBRE CONTROLE POR RESULTADO..... PÁG. 43

III. AÇÕES DE AMPLIAÇÃO DA ESCUTA...PÁG. 50

III.I OFICINAS COM GESTORES DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL..... PÁG. 52

III.II ENTREVISTAS COM SERVIDORES E GESTORES PÚBLICOS..... PÁG. 61

III.III ESTUDOS DE CASO.... PÁG. 68

Descritivo do Estudo do Caso 1.....PÁG. 70

Descritivo do Estudo do Caso 2.....PÁG. 72

Descritivo do Estudo do Caso 3.....PÁG. 74

III.IV DIÁLOGO COM OS MEMBROS DO COMITÊ CONSULTIVO CIENTÍFICO.... PÁG. 77

III.V SEMINÁRIO FINAL.... PÁG. 78

III.VI. OUTROS MOMENTOS DE ESCUTA E PARTICIPAÇÃO.....PÁG. 82

IV. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....PÁG. 86

IV.I - SOBRE O SICONV: IMPRESSÕES E SUGESTÕES COMPLEMENTARES DE
MODERNIZAÇÃO DO SOFTWARE.....PÁG. 96

IV.II - MAIS SOBRE O NEATS PUC – SP E SOBRE A EQUIPE DE PESQUISA.....PÁG. 104

V. ANEXOS.....PÁG. 110

ANEXO I - DOCTRINA.....PÁG. 110

ANEXO II - COLETÂNEA DE LEGISLAÇÃO.....PÁG. 126

ANEXO III - COLETÂNEA DE JURISPRUDÊNCIA.....PÁG. 136

ANEXO IV – DOCUMENTOS REFERENTES ÀS OFICINAS COM OS GESTORES DE ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS.....PÁG. 142

- IV.1. Divulgação
- IV.2. Formulário de inscrição
- IV.3. Roteiro das Oficinas
- IV.4. Listas de presenças da Oficina de São Paulo
- IV.5. Lista de presenças da Oficina da Manhã em Brasília
- IV.6. Lista de presenças da Oficina da Tarde em Brasília
- IV. 7. DVD com a íntegra da Oficina de São Paulo
- IV. 8. DVD com a íntegra da Oficina da Manhã em Brasília
- IV. 9. DVD com a íntegra da Oficina da Tarde em Brasília

ANEXO V – DOCUMENTOS REFERENTES ÀS ENTREVISTAS COM GESTORES PÚBLICOS....
PÁG. 143

- V.1. Roteiro de entrevistas
- V.2. Gráficos com o resultado da tabulação das respostas fechadas

ANEXO VI – DOCUMENTOS REFERENTES AO SEMINÁRIO FINAL....PÁG. 144

- VI.1. Divulgação
- VI.2. Ficha de inscrição
- VI.3. Programação
- VI.4. Apresentação realizada pelos pesquisadores Paula Storto e José Alberto Tozzi
- VI.5. Lista de Presentes
- VI.6. Ficha de avaliação
- VI.7. Integra dos resultados da avaliação
- VI. 8.. DVD com a íntegra do Seminário Final

ANEXO VII – CLIPPING COM LINKS PARA MATÉRIAS VEICULADAS NA INTERNET..
PÁG. 145

II. O SISTEMA DE CONVÊNIOS NO BRASIL: ANÁLISE DA DOUTRINA, LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA

Muitas foram as alterações legislativas que tiveram lugar nos últimos quase 50 anos no que se refere à conceituação das relações havidas entre o poder público e as entidades sem fins lucrativos.

DEFINIÇÃO NORMATIVA DE CONVÊNIO
• Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 - Convênio como ferramenta para delegação de execução de programa governamental de caráter local
• Decreto n.º 93.872, de 23 de dezembro de 1986 - trouxe expressamente a possibilidade de organizações particulares celebrarem convênios com a Administração Pública
• Constituição Federal de 1988 - art. 241 - convênio como forma de execução e delegação pública de atividades. Participação e o envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas
• Lei n.º 8.666/93 - art. 116 - prevê aplicação, no que couber, de suas normas aos convênios
• Instrução Normativa STN/MF n. 01/97, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, regulamentou o tema dos convênios firmados pela Administração Pública Federal
• Lei 9.637, de 15 de maio de 1998 - Lei das Organizações Sociais - celebração de relações de cooperação mediante Contrato de Gestão.
• Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional IN/STN nº. 01/1997 - art. 27 - determinava a aplicação de mecanismos análogos ao estabelecidos pela Lei 8.666/93 pelas OSC na utilização dos recursos públicos
• Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional IN/STN nº. 03/ 2003 - atendendo a recomendação do Tribunal de Contas da União (ACÓRDÃO 1070/2003), alterou o art. 27 IN 01/97, obrigando entidades privadas a realizar licitação nos termos da Lei 8.666/93
• Decreto n. 5.504, de 05 de agosto de 2005 - reafirma a obrigatoriedade de licitação nos termos da 8.666/93, preferencialmente na modalidade de pregão eletrônico e estendeu também às OSCIPs e OSs referida imposição
• Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007 - estabelece mecanismo de cotação prévia para contratação de produtos e serviços por entidades privadas no âmbito do convênio
• Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n. 127/2008, de 29 de maio de 2008 - norma estruturante do SICONV, conceitua Termo de Parceria, Convênios e Contratos de Repasse

Da leitura destas alterações e da análise da conjuntura histórico-política em meio à qual este conjunto normativo e ideológico foi gradualmente sendo construído é que se buscou identificar e traçar uma linha “evolutiva” dos convênios no país, pontuando as principais características que permearam estas interações público privadas.

Tomamos como ponto de partida a análise da natureza jurídica dos convênios administrativos na doutrina brasileira, e verificamos que esta é compreendida doutrinariamente de diversas formas - até mesmo contraditórias, o que nos parece ser a primeira raiz da insegurança jurídica que circunda o tema:

Na doutrina, os entendimentos afirmam que o convênio pode: (i) possuir natureza jurídica contratual¹; (ii) Não possuir natureza jurídica não-contratual, face ao regime de mútua colaboração ou cooperação; (iii) ser classificado como acordo programa ou acordo função, com características de cooperação; (iv) ser tratado como instrumento de delegação unilateral ou bilateral de função pública ou, nos termos do Decreto Legislativo nº 200/67, instrumento de delegação parcial de programa federal, hipótese que pressupõe a colaboração ou cooperação; (iv) prestar-se a ser instrumento de fomento, já que para alguns não há delegação de serviço por meio de convênio administrativo; ou ainda (v) caracterizar-se como instrumento de transferência voluntária ou transferência ao setor privado.²³⁴⁵

Ao lado de todas essas indefinições a doutrina indica, majoritariamente, três teorias para “classificar” o convênio administrativo no direito brasileiro tratando-o, a partir da análise das vontades, como: **(i)** ato unilateral com determinação legal de delegação de função executiva federal; **(ii)** ato bilateral com delegação de função executiva de ente público; ou, ainda **(iii)** conjugação de esforços para a satisfação de interesse comum, com suporte na

1 *Sobremais, como indicação de pesquisa, reporta-se a discussão havida em torno da relação jurídica da função pública na Alemanha, sobre as concessões de obras e serviços públicos, com conceituação de regime jurídico de função pública, pois “esses institutos jurídicos se perfazem mediante ato unilateral da Administração Pública e manifestação consequente de vontade do administrado, como simples condição de eficácia daquele ou por ato bilateral, convenção-união, distinto do contrato”* [O. BANDEIRA DE MELLO, 1968, pág. 5], constituindo “contrato de submissão” o regime jurídico da concessão de obra ou de serviço público [JELLINEK, LABAND apud O. BANDEIRA DE MELLO, 1968, pág. 3], sendo o *Gesammtakt*, também traduzido por ato jurídico coletivo ou ato unilateral plural e o *Vereinbarung*, por ato bilateral ou ato união [O. BANDEIRA DE MELLO, 1968, pág. 4].

2 *Sendo que o melhor termo para as transferências ao setor privado, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, vem classificado em lei específica, como em LDO que as classifica por transferências-setor privado, com o regramento de direito financeiro para subvenções, auxílios e contribuições, enfim as despesas correntes e de capital quando aplicáveis a pessoas jurídicas de direito privado sem finalidade de lucro.*

3 *As despesas públicas subdividem-se em dois grupos: a) despesas correntes, despesas de custeio e transferências correntes, estas últimas, como as subvenções sociais, destinadas a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, conforme art. 12, parágrafo 3º, inc. I c.c. arts. 16 e 17, Lei 4.320/1964, e b) despesas de capital, investimentos, inversões financeiras, transferências de capital e auxílios, estas últimas dotações para investimentos ou inversões financeiras que pessoas de direito público ou privado devam realizar, com previsão na Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior [ZANCHIM, 2010, págs. 70-86]. O art. 32 da Lei 12017/2009 trata das subvenções sociais e o art. 33 desta Lei, por sua vez, disciplina as contribuições correntes [DE SOUZA, 2010, pág. 159-160].*

4 *As transferências voluntárias consistem em “instrumentos para a descentralização de programas constantes do orçamento central” [GOMES, 2011, pág. 812], sendo o programa conceituado por “instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando à solução de um programa ou o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade” [MANUAL TÉCNICO DE ORÇAMENTO apud GOMES, 2011, pág. 814]. As transferências voluntárias devem seguir o art. 165, parágrafo 1º, da Constituição Federal [DE SOUZA, 2010, pág. 158]. Consistem na entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorre de determinação constitucional, legal ou seja daqueles destinados ao Sistema Único de Saúde, conforme art. 25, caput da LC 101/2000. Não se devem considerar como voluntárias as transferências a entidade privadas, considerando a falta de sua previsão no art. 25, caput da Lei Complementar nº 101/2000 [GOMES, 2011, pág. 809], considerando ainda o que o art. 26 determina em se tratando de pessoas jurídicas privadas. Ademais, as transferências voluntárias visam corrigir o desequilíbrio entre receitas e despesas entre os entes da Federação [RIBEIRO, 2010, pág. 150]. Nesse sentido, o convênio administrativo viabiliza a descentralização orçamentária e, nos termos do Decreto-Lei 200/67, a descentralização da execução de programa federal. Apenas a título de curiosidade destaca-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2010 - Lei nº 12.017/2009, cunhou o termo “transferências-setor privado” [DE SOUZA, 2010, pág. 159].*

5 *Além disso, cumpre dizer que o convênio administrativo, o contrato de repasse, o termo de parceria e o contrato de gestão formalizam e operacionalizam as transferências orçamentárias discricionárias, também chamadas de transferências voluntárias de recursos públicos, sob as rubricas de transferência corrente e transferência de capital [CARVALHO NETO, 2008, pág. 10].*

doutrina alemã (TORRES, 2001, pág. 21).

De forma ampliada, pode-se compreender o convênio administrativo federal como expressão do federalismo de cooperação, a par de outras figuras jurídicas como o consórcio administrativo e a região administrativa, próprias do federalismo de integração.

Historicamente o Convênio nasceu no direito brasileiro como instrumento unilateral de delegação de competência para a execução de atos administrativos da União pelos Estados membros, conforme previa expressamente o art. 7º, parágrafo 3º, da Constituição de 1891⁶. Num segundo momento, o convênio passa a ser aplicado na formulação de acordos entre entes federados, tendo a expressão “acordo entre os respectivos governos”, surgido com o art. 5º, parágrafo 1º e art. 7º, parágrafo único, da Constituição de 1934.⁷

De instrumento utilizado entre a União, Estados e Municípios para viabilizar a execução de leis, serviços e decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais ou municipais conforme previa a Constituição de 1967⁸, passou o convênio - com o advento da Reforma Administrativa do Estado- a ser aplicado também como ferramenta para (i) a descentralização da execução das atividades da Administração Federal a outros entes federados e (ii) delegação da execução de programa governamental de caráter local⁹, o que nos termos do Decreto-Lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967¹⁰ acabou por abarcar as possibilidades de descentralização administrativa e, por extensão, os propósitos de administração e planejamento; coordenação e controle; delegação de competência e supervisão superior (SOBRINHO, 1974, pág. 24) (SOUTO, 2003, pág. 62).¹¹

Conforme ensina a melhor doutrina nacional, este o conceito de descentralização é amplo e engloba a noção de descentralização territorial (política, administrativa e judicial), descentralização funcional (autárquica), descentralização hierárquica (desconcentração), descentralização por delegação (legal, contratual e unilateral) e descentralização social (outorga e reconhecimento) (MOREIRA NETO, 1997, pág. 82). Além disso:

6 Miranda, PONTES. 1987, v.2, pág. 301 apud TORRES, 2001, pág. 19.

7 A palavra convênio firmou-se nos artigos 19, parágrafo 7º e 27 da Constituição de 1967 e no art. 13, parágrafo 3º, com a Emenda de 1969, estendendo-se a sua amplitude para além da matéria tributária (TORRES, 2001, págs. 20 e 21). A origem do consórcio público consta do art. 29 da Constituição de 1937.

8 A Constituição de 1967, nos termos do seu artigo 13, parágrafo 3º, facultava à União, Estados e Municípios “celebrar convênios para execução de suas leis, serviços e decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais ou municipais.”

9 Insta mencionar a discussão em torno da interpretação acerca da delegação do Decreto-Lei 200/67, tida por delegação de atribuições ou “mera autorização para a prática de atos de rotina administrativa” (CAVALCANTI, 1972, pág. 13), mas também por delegação de competência, com destaque para a distinção entre delegação de simples assinatura e a delegação de funções, posto que na primeira, o expediente e o trabalho material são desempenhados por outrem, ao passo que nas delegações de funções, “as razões de decidir pertencem a quem pratica o ato, é ele quem conhece os fundamentos do seu ato” (LAUBADÈRE apud CAVALCANTI, 1972, pág. 13).

10 No Governo Castelo Branco constituiu-se a denominada Comissão de Estudos Técnicos para a Reforma Administrativa. Relata-se à época embate havido entre Hélio Beltrão e José Nazareth Teixeira Dias, defendendo o primeiro a aplicação dos princípios da descentralização, delegação e desburocratização, pressupondo delegação de responsabilidades para gerentes “que deveriam ser dispensados de uma série de controles burocráticos ex-ante e cobrados a partir de resultados” (GAETANI, 2003, pág. 24), a partir de uma legislação simples, com princípios e orientações gerais, opondo-se a “detalhamentos típicos da tradição jurídica brasileira” (GAETANI, 2003, pág. 25). Todavia, coube a José Nazareth Teixeira Dias o detalhamento final da proposta que resultou nos Decretos-Leis nº 199 e nº 200 de 1967. Note que o Decreto-lei 199/67 dispôs sobre a Lei orgânica do TCU, antes do advento da Lei 8.443/92.

11 Antes de nos debruçar sobre a análise do Decreto-Lei nº 200/67, cabe esclarecer que o processo de delegação verifica-se quando o Estado confere a pessoas de direito privado a faculdade de exercício de serviços públicos. A descentralização, que pode se dar por colaboração ou por processo de concessão, quando o Estado transfere mediante contrato de direito público a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado a incumbência de execução de serviço público. Por fim, por processo de autarquia, entende-se a personalização de serviço público, informado pelo princípio da especialidade (CRETELLA JÚNIOR, 1986, pág. 115)

“Há descentralização administrativa quando, por lei, determinadas competências são transferidas a outras pessoas jurídicas, destacadas do centro, que podem ser estruturadas à maneira do Direito Público (autarquias e fundações de Direito Público), ou estruturadas sob forma de Direito Privado (empresas públicas e sociedades de economia mista), sem embargo de não se submeterem inteiramente a esse regime jurídico. Ainda é possível a descentralização administrativa a outros entes privados, na forma de delegação” (FIGUEIREDO, 2004, págs. 84 e 85).

Nesse sentido, a descentralização pretendida na esfera federal ao final da década de sessenta, ou seja, essa transferência de incumbências foi proposta de forma a envolver a participação dos entes federados e da própria iniciativa privada na implementação de políticas. Tanto é assim que referida normativa expressamente previu em seu artigo 10:

“Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;

*b) da **Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;***

*c) da **Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.***

(...)

§ 5º Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.”

É cediço que “[d]escentralizando o serviço, nascida a pessoa jurídica, esta separa-se do Estado passando a operar com autonomia dentro do que a lei disser, permitir ou conceder” e que, “[q]uanto à responsabilidade, a Administração responde subsidiariamente” (SOBRINHO, 1974, pág. 30).

Em face desta responsabilidade subsidiária da administração pública federal é que o legislador ao desenhar o **Decreto-Lei nº 200/67** e a forma de instrumentalizar o processo de descentralização, buscou assegurar, além da autonomia necessária, a efetiva realização das atividades descentralizadas pelos entes federados por meio de instrumentos de convênio.

Note-se que o inciso “c”, do artigo 10 atrelou **ao devido aparelhamento do ente federado**

a utilização do convênio enquanto instrumento apto à transferência da execução das atividades e responsabilidades da administração pública federal. Esta vinculação do convênio ao aparelhamento do ente federado espelha, a nosso ver, a preocupação do legislador no sentido de que a descentralização proposta se desse de forma planejada, organizada e com vistas à geração de resultados efetivos.

Ainda em relação à análise histórica e doutrinária do Decreto-Lei nº. 200/67 destaca-se a discussão sobre a interpretação da **delegação¹² da execução de programas federais de caráter nitidamente local** constante do parágrafo 5º, tida por delegação de atribuições ou “mera autorização para a prática de atos de rotina administrativa” (CAVALCANTI, 1972, pág. 13) e, ao mesmo tempo, como delegação de competência.

Vale dizer que no âmbito da Reforma Administrativa de 1967 e conseqüentemente do Decreto nº 200/67, havia entendimentos doutrinários divergentes sobre o instrumento próprio para operacionalizar o processo de delegação em razão da seguinte divisão: (i) delegação de prestação de serviços de utilidade pública, por meio de execução indireta, **através de contratos com particulares** e, (ii) delegação de execução de serviço, como na delegação de programa governamental de caráter local, **por meio de convênio** (MEIRELLES, 1978, págs. 701-702).

Na década de 80, a partir do recrudescimento do regime militar e de sua lógica autoritária e controladora, verificam-se novos esforços normativos no sentido de aproximar o Estado das Entidades Privadas sem Fins Lucrativos. O **Decreto n.º 93.872, de 23 de dezembro de 1986 trouxe a possibilidade de organizações particulares celebrarem convênios com a Administração Pública.**¹³

O movimento de redemocratização e o advento da **Constituição Federal de 1988** alteraram, por sua vez, a perspectiva constitucional da atividade administrativa. A denominada Constituição Cidadã, pois, reconheceu como essencial a participação e o envolvimento dos cidadãos brasileiros e o convênio passou a ser tido como forma de execução e delegação pública de atividades.

Quase uma década depois, o Brasil vivencia a reforma gerencial de Bresser Pereira, identificada à época no processo de elaboração de planos plurianuais Avança Brasil e Brasil em Ação (GAETANI, 2003, págs. 29-36), que tinha, entre outros objetivos, a busca da eficiência e da contratualização dos resultados. Como ensina a doutrina:

A imagem-objetivo buscada por Bresser Pereira era a da flexibilização da administração pública, no caso de suas estruturas organizacionais e dos regimes de contratação de pessoal. A flexibilização era apresentada como requisito para múltiplos objetivos como

¹² A título complementar menciona-se a distinção entre delegação de simples assinatura (onde o expediente e o trabalho material são desempenhados por outrem) e a delegação de funções, em que “as razões de decidir pertencem a quem pratica o ato, é ele quem conhece os fundamentos do seu ato” (LAUBADÈRE apud CAVALCANTI, 1972, pág. 13).

¹³ “Art. 48. Os serviços de interesse recíproco dos órgãos e entidades de administração federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares, poderão ser executados sob regime de mútua cooperação, mediante convênio, acordo ou ajuste”.

a busca da eficiência, a viabilização de processos de delegação e descentralização, a implementação do orçamento global em organizações públicas autônomas via contratos de gestão, a valorização de mecanismos diferenciados de reconhecimento de mérito, a contratualização de resultados e outros” (GAETANI, 2003, pág. 28).

Esta reforma da gestão pública procurou transformar burocratas em gestores públicos. No dizer do próprio reformista:

“A Reforma da Gestão Pública de 1995/98 está baseada em dois princípios básicos. Em primeiro lugar, busca-se tornar os administradores ou gestores públicos mais autônomos e mais responsáveis. Para isso, reduz-se a ênfase no controle burocrático baseado em regras procedimentais detalhadas, supervisão e auditoria, enquanto se aumenta a ênfase na responsabilização dos administradores por resultados contratados, por concorrência administrativa visando a excelência, e por responsabilização ou controle social. Em segundo lugar, o Estado só deve executar diretamente as tarefas que são exclusivas de Estado, que envolvem o emprego do poder de Estado, ou que apliquem os recursos do Estado. Entre as tarefas exclusivas de Estado, porém, deve-se distinguir as tarefas centralizadas de formulação e controle das políticas públicas e da lei, a serem executadas por secretarias ou departamentos do Estado, das tarefas de execução, que devem ser descentralizadas para agências executivas e agências reguladoras autônomas. Todos os demais serviços que a sociedade decide prover com os recursos dos impostos não devem ser realizados no âmbito da organização do Estado, por servidores públicos, mas devem ser contratados com terceiros. Os serviços sociais e científicos, para os quais os respectivos mercados são particularmente imperfeitos, já que neles impera a assimetria de informações, devem ser contratados com organizações públicas não-estatais de serviço, as “organizações sociais”, enquanto os demais podem ser contratados com empresas privadas. As três formas gerenciais de controle devem, naturalmente, ser aplicadas tanto às agências, quanto às organizações sociais” (BRESSER-PEREIRA, 2005, pág. 13).

Conforme consta do próprio Plano Diretor da Reforma do Estado, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995, a reforma do Estado “(...) tornou-se imperativa nos anos 90 por uma segunda razão. Não apenas ela se constituiu em uma resposta à crise generalizada do Estado, mas também está sendo caracterizada como uma forma de defender **o Estado enquanto res pública, enquanto coisa pública, enquanto patrimônio que, sendo público, é de todos e para todos.**”¹⁴ (grifos nossos)

Foi em meio a esse processo de mudanças administrativas de preocupação com a coisa pública surge a **Instrução Normativa STN/MF n. 01/97, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda**, que regulamentou o tema dos convênios firmados pela Administração Pública Federal em 1997.

¹⁴ Plano Diretor da Reforma do Estado aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995. p. 14. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 12.02.2012.

Foi ainda partir da perspectiva gerencial que permeou todo esse momento de Reforma do Estado que o modelo das OS – Organizações Sociais foi criado através da **Lei 9.637, de 15 de maio de 1998**, com o objetivo de regulamentar a sucessão de entes e departamentos públicos por pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, permitindo a gestão de políticas públicas por essas entidades, mediante a celebração do Contrato de Gestão.

A **Lei das OS representou, enquanto marco normativo, o movimento do Estado brasileiro no sentido de buscar entidades sem fins lucrativos para participar da prestação de serviços de “interesse público” em cooperação ou de “relevância pública”** - termo este de que se vale Juarez Freitas ao tratar das Organizações Sociais (Lei nº 9.637/98), no voto do Ministro Ayres Britto na ADI 1923, e que também encontra guarida no Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública, pela Comissão de Juristas.¹⁵

Data do mesmo período a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, que, resultante de discussões envolvendo a participação de entidades privadas sem fins lucrativos, criou aludida certificação sob responsabilidade do Ministério da Justiça, juntamente com a figura do Termo de Parceria que poderia ser celebrado com pessoa jurídica de direito público, nos termos da **Lei Federal 9.790, de 23 de março 1999**.

O convênio passa, nesse novo período, a ser entendido não mais como mero instrumento de delegação, mas como ferramenta de fomento ao setor social e à participação cidadã. A parceria e os termos colaboração e co-gestão, que encontram fundamento no direito administrativo democrático, passam a fazer mais sentido nas relações entabuladas entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.:

“Quanto ao convênio entre entidades públicas e particulares, ele não é possível como forma de delegação de serviços públicos, mas como modalidade de fomento. É normalmente utilizado quando o Poder Público quer incentivar a iniciativa privada de interesse público. Ao invés de o Estado desempenhar, ele mesmo, determinada atividade, opta por incentivar ou auxiliar o particular que queria fazê-lo, por meio de auxílios financeiros ou subvenções, financiamentos, favores fiscais etc. A forma usual de concretizar esse incentivo é o convênio” (DI PIETRO, 2005, págs. 298 e 299)
DI PIETRO, Maria Zanella. *Direito Administrativo*. Atlas, São Paulo: 2005.

É interessante notar que, acompanhando a dinâmica que a reforma administrativa pretendia implantar no país, no final da década de 90 o Tribunal de Contas da União adotou, em 1999, posicionamento pouco formalista e mais focado nos resultados, no que se refere aos convênios celebrados entre a Administração Pública e Entidades Privadas sem Fins Lucrativos, alinhado às diretrizes contidas na Lei das OSs e na Lei das OSCIPs. O foco nos resultados era premissa apta a justificar a aprovação das prestações de contas com ressalvas, conforme se extrai do julgado abaixo:

¹⁵ O debate sobre o regime jurídico aplicável às organizações sociais, se público ou privado, é também contemporâneo, sendo certo que prevalecia à época, o entendimento de que se trataria de relação de natureza privada. Destaque-se nesse cenário a Decisão nº 592/98 – Plenário, TCU, em que se afirmou que “o deslocamento da prestação de serviços para entes não estatais vem marcado pela não submissão destes ao regime jurídico de direito público”.

*“Tomada de Contas Especial. Convênio. Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal. Associação de Agricultores Integração em Piratini RS. Ausência de relatório técnico final na prestação de contas. **Comprovação da aplicação dos recursos no objeto pactuado. Falhas formais. Contas regulares** com ressalva. Quitação.”*

(ACÓRDÃO 327/1999 - Segunda Câmara. Grupo II - CLASSE II - 2ª Câmara. Processo: 929.088/1998-0. Natureza: Tomada de Contas Especial – Grifos Nossos)

Destaque-se ainda nesse cenário a **Decisão nº 592/98 – Plenário, TCU**, em que se afirmou que *“o deslocamento da prestação de serviços para entes não estatais vem marcado pela não submissão destes ao regime jurídico de direito público”*, bem como a **Decisão 686/1998 do TCU Plenário** (Voto do Ministro Relator), que ressalta o fato de que no Convênio não se cogitava, e ainda não se cogita por conta de sua natureza colaborativa, a hipótese de licitação, como também assentado na **Decisão 278/1996 do TCU Plenário** (Relatório do Ministro Relator).

Sobre a natureza colaborativa dos convênios leia-se o Voto de Mário Pacini, no TC 1.582/1985, sobre a distinção entre Convênios Administrativo e Contratos Administrativos:

“(…) pode-se dizer que a distinção mais precisa entre o contrato e o convênio é quanto a reciprocidade de obrigações (bilateralidade). Enquanto no contrato uma das partes se obriga a dar, fazer ou não fazer alguma coisa, mediante pagamento previamente acertado (caso mais comum nos contratos de compra e venda), no Convênio os interesses são comuns e a contraprestação em dinheiro não precisa existir. O que se faz é ajuste de mútua colaboração para atingimento de objetivo comum.”

A partir dos principais marcos normativos aplicáveis à matéria e do exame das decisões do Tribunal de Contas da União observa-se que, ao longo da década de 90, assim como no final da década de 60, ganharam atenção as noções de descentralização, controle gerencial e participação das entidades sem fins lucrativos na gestão da coisa pública, como decorrência do movimento de reforma do Estado e, principalmente, de afirmação da democracia.

Nesses dois momentos históricos pronunciaram-se tendências em direção à aplicação de critérios mais gerenciais e atrelados aos resultados decorrentes das parcerias estabelecidas, à luz dos modelos propostos no Decreto-lei nº 200/67, na Lei das OS e na Lei de OSCIP. Note-se que, conforme salienta a doutrina,

“A parceria do poder público com o setor privado deve ser estabelecida para suprir a carência daquele na prestação de serviços públicos e nos casos em que a iniciativa privada se mostre mais econômica. Não basta a instituição habilitar-se por meio da obtenção de certificados e do atendimento das exigências legais para receber o recurso.” (CAMBRAIA, 2011, pág. 20)

Todavia, apenas alguns anos após o advento das referidas leis, não obstante o esforço de Reforma do Estado, “[n]em a figura dos gerentes, nem a chamada contratualização de resultados efetivamente funcionaram, embora a arquitetura para tal tenha sido moldada” (GAETANI, 2003, pág. 36).

Nessa direção, é de se destacar as razões que, para alguns, explicariam fracasso da implementação do Estado Gerencial. Especialmente com respeito ao Plano Diretor da Reforma do Estado a partir de 1995 é de se destacar que mesmo com uma matriz legal e institucional, não se alcançou a desejada eficiência:

“(...) as reformas gerenciais não produziram os resultados esperados, nem na sua proposta de ajuste fiscal nem no que se refere especificamente a criar um novo formato institucional para o funcionamento do Estado e de sua burocracia. Diversas evidências empíricas podem constatar a crise de implementação das reformas gerenciais. O caso brasileiro foi um dos muitos casos em que o governo continua a exibir sérios problemas de desempenho e elevados custos, mas funcionando dentro de uma matriz institucional orientada pelo modelo não-regulado pelo desempenho”

(REZENDE, 1999 apud REZENDE, 2002, pág. 113). (grifos nossos)

Parte da doutrina justifica o insucesso da reforma administrativa afirmando que os interesses de políticos e do próprio funcionalismo público tiveram papel relevante nesse processo, senão vejamos:

“Haveria divergência de finalidades entre os formuladores da reforma, no caso, a de 1995, que pretendiam elevar a eficiência do desempenho da burocracia pública nacional, e setores relevantes do funcionalismo público, que almejavam a perpetuação do baixo desempenho burocrático como forma de conservar poder e influência no interior da máquina administrativa.” (REZENDE, 2002, págs. 123-142 apud ALVERGA, 2003, pág. 34).

“Reformas efetivas estabelecendo o mérito como critério para emprego, competição de preço como critério para obter contratos, e regras impessoais para determinar quem recebe benefícios do governo, iriam privar os políticos de importantes recursos” (GEDDES, 1994, pág. 42 apud ALVERGA, 2003, pág. 40).

Fato é que nos últimos anos, a despeito da reforma administrativa, os laços envolvendo Estado e Entidades sem Fins Lucrativos passaram a ser objeto de um controle mais rígido e de caráter formalista, instituído por meio de inúmeras alterações normativas trazidas por instrumentos infralegais, de caráter meramente procedimental. Ao final deste item, apresentamos algumas considerações voltadas à formulação de uma política voltada à implementação dos indicadores de resultados.

Permanece, todavia, como desafio central estabelecer como exatamente se implementaria a mensuração dos resultados com a tradução de critérios para atuação das OSC diante do planejamento estatal e do processo de orçamento. Nessa direção, as LDOs trazem disciplinas específicas para as entidades sem fins lucrativos nos últimos anos.

Tanto é que em 2003, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei 10.707/2003), por meio de seu art. 35, determinou a apresentação de projeto de Lei pelo Poder Executivo para **disciplinar a destinação de recursos da União ao setor privado, inclusive a Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, a título de subvenções, auxílios, contribuições, despesas correntes e de capital**, e outras denominações, em vista do art. 26 da Lei Complementar nº 101/2000, no prazo de 270 (duzentos e setenta) dias da publicação desta lei.

Referida lei surge em período em que escândalos envolvendo organizações da sociedade civil fizeram com que o Estado adotasse de medidas de controle e maior regulação das transferências de recursos ao setor privado.

Em virtude desse mesmo cenário de desconfiança, no mesmo ano de 2003, é editada a **Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional IN/STN nº. 03/ 2003**, atendendo a recomendação do Tribunal de Contas da União, exarada ACÓRDÃO nº 1070/2003, que alterou o art. 27 daquela IN para **exigir que entidades privadas executoras de convênios com recursos repassados da União realizassem licitação nos termos da Lei 8.666, de 21 de junho 1997**, preferencialmente na modalidade pregão eletrônico.

No que se refere à jurisprudência, entre os anos 2003 e 2005 destaca-se a preocupação e a cautela do Tribunal de Contas da União em relação à formalização de melhorias nos sistemas de controle e fiscalização, por meio de novas normativas. O **ACÓRDÃO TCU n. 2.261/2005-Plenário** traz uma série de recomendações que foram encaminhadas à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão central dos Sistemas de Administração Financeira e de Contabilidade Federal, **objetivando a implementação de melhorias no arcabouço normativo que regulamenta a celebração dos convênios de natureza financeira e instrumentos similares**, consubstanciado na Instrução Normativa STN 01/1997.

Em linha com as orientações do TCU, a obrigatoriedade de realização de licitação por entidades privadas gestoras de recursos públicos acabou sendo objeto de nova regulamentação administrativa, desta vez por meio do **Decreto n. 5.504, de 05 de agosto de 2005**, que estendeu também às OSCIPs e OSs referida imposição. A medida causou grande impacto às prestações de contas das convenientes, chamando a atenção da comunidade jurídica e da sociedade para a matéria, uma vez que com este ato se impunham normas típicas de direito público às pessoas jurídicas de direito privado.

Nos anos seguintes houve gradativo enrijecimento dos mecanismos de controle e a exigência de adoção de medidas que impusessem a exibição de dados, como forma de se transparência pretexto de evitar mal-versação dos recursos repassados, o que também se viu refletido nas Leis de Diretrizes Orçamentárias do período. Nesse mesmo sentido os

artigos 43 da Lei 11.178/2005, 44 da Lei 11.439/2006 e 42 da Lei 11.514/2007, que **obrigaram e condicionaram as transferências ao setor privado ao prévio registro no subsistema de cadastro de Convênios do SIAFI.**

Impôs se ainda o dever de divulgação de dados sobre estas transferências na internet que foi expressamente previsto nos artigos 45, IV, §6º da Lei 11.439/2006 e 18 da Lei 11.514/2007.

Em relação ao exercício das funções de controle e fiscalização, a partir de 2006 o Tribunal de Contas da União passou a destacar a **responsabilidade dos próprios órgãos concedentes, em especial no que tange à falta de análises mais aprofundadas e que permitam, de fato, avaliar a condição que os convenientes tem ou não para executar de forma integral o Plano de Trabalho** avençado, senão vejamos:

“(...) 11. O ACE Coordenador também relata a ausência de projeto básico em diversos convênios, dificultando a avaliação dos planos de trabalho, possibilitando o desvirtuamento do objeto e a ocorrência de outras irregularidades em fases posteriores.”

*“3.2 Deficiências na avaliação técnica e apreciação jurídica dos planos de trabalho e termos de convênios. **Inexistência de análises detalhadas de custo dos objetos propostos e da capacidade das entidades proponentes para executá-los. Aprovação de convênios na ausência ou à revelia de pareceres. Descentralização de execução a entidades que não dispõem de condições** para consecução dos objetos ou atribuições estatutárias para executá-los.*

3.2.1 De modo geral, as análises técnicas são caracterizadas pela superficialidade e insuficiência. Na totalidade dos casos, inexistente qualquer avaliação quanto a qualificação técnica e operacional da conveniente para consecução dos objetos propostos. Em grande parte não se faz qualquer análise detalhada e documentada dos custos envolvidos. A ausência de restrições às deficiências dos planos de trabalho, descritas no achado anterior, associada às inconsistências entre os pareceres e os elementos constantes do processo sugerem um padrão de análise tão somente pro forma”. (ACÓRDÃO 2066/2006 – Plenário – AC-2066-45/06-P - Grupo I / Classe V / Plenário – Processo 015.568/2005-1 – Natureza: Relatório de Auditoria).

Já em 2006 o Tribunal de Contas da União sinalizava o reconhecimento de “**deficiências estruturais dos órgãos repassadores**”, conforme se extrai do trecho abaixo transcrito, extraído do Voto do Ministro Relator, **ACÓRDÃO TCU n.º 788/2006-Plenário:**

*“(...)9. Constata-se, aliás, que, entre os achados das fiscalizações de orientação centralizada, os de maior relevância dizem respeito a deficiências já identificadas em deliberações anteriores deste Tribunal e nos estudos acerca do tema promovidos pela Controladoria-Geral da União. **A recorrência dessas falhas na transferência de***

recursos federais por convênios e contratos de repasse aponta para deficiências estruturais dos órgãos repassadores, controles inexistentes ou ineficientes e falta de servidores habilitados a analisar e fiscalizar a descentralização de recursos em número compatível com o volume de instrumentos celebrados. Essa situação tem-se mantido ao longo do tempo, não obstante as decisões desta Corte e as recomendações da CGU.” (ACÓRDÃO 788/2006 – Plenário. AC-0788-20/06-P. Grupo I / Classe VII / Plenário. Processo: 003.777/2002-4. Natureza: Representação)

Veja-se ainda que o mesmo ACÓRDÃO nº 788/2006, para ilustrar referida insuficiência de estrutura da Administração Pública para gerenciar adequadamente os convênios e repasses de recursos, faz referência à Nota Técnica 600/2002 da GSGAB/SFC/CGU-PR, da antiga Corregedoria-Geral da União, atual Controladoria-Geral da União, que assim destacou:

“(…) 23. Dita nota técnica concluiu que: ‘...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 11 bilhões de reais, bem como o descumprimento da legislação aplicável à matéria’.

24. Segundo a referida nota técnica, o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Integração Nacional, 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.**”

Em atenção às falhas apontadas na etapa de planejamento e liberação de recursos de convênios e à responsabilidade incidente sobre os próprios órgãos da Administração Pública responsáveis pelos repasses, em 2007, por meio do **ACÓRDÃO TCU nº 788/2006**, determinou-se a criação do Portal e do Sistema Nacional de Convênios, o que foi repisado pelo **ACÓRDÃO nº TCU 2022/2006** – Plenário, e posteriormente definido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.

A respeito do controle na fase inicial de formalização dos instrumentos de convênio ou de repasse o Tribunal de Contas da União destacou no Relatório e *Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2006 que*,¹⁶ tanto nos casos em que há contemplação nominal da entidade no Orçamento Geral da União, como nos casos em que não há tal contemplação:

“(…) [e]m ambos os casos, compete ao órgão responsável pela transferência, ou à

16 Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2006, p. 240-241. Acesso em 09.03.2012

instituição ou agência financeira federal interveniente, no caso de descentralização por meio de contrato de repasse, efetuar as análises técnicas das proposições de modo a garantir a verificação prévia de sua adequabilidade à ação orçamentária, avaliação quanto à necessidade local, prioridade de intervenção, oportunidade, conveniência, viabilidade técnica e exequibilidade dos objetos propostos com base em análises de seus custos, nas condições do proponente para sua consecução, dentre outros critérios técnicos objetivamente aferíveis, fundamentados em legislação própria, especialmente na LRF, no PPA, na LDO, no conjunto de exigências e procedimentos adotados pelo órgão ou entidade concedente, nos requisitos de gestão do programa, nas características de seu produto e na finalidade da ação governamental, bem como nos demais dispositivos que disciplinam especificamente a matéria, como, por exemplo, o art. 35, da Lei nº 10.180/2001 e a IN STN 01/97.”

Uma vez que o plano de trabalho apresentado logre aprovação, o proponente é comunicado da seleção para apresentar a documentação complementar (capacidade jurídica, regularidade fiscal, adimplência perante a administração pública, atendimento dos requisitos da LDO/LRF, propriedade do imóvel etc.) que permitirá a emissão da nota de empenho e a formalização da transferência, comunicando-se a celebração ao Poder Legislativo local e publicando-se o extrato da avença no Diário Oficial da União.

Sob o ponto de vista do controle, esta é a fase mais efetiva e menos onerosa no ciclo das transferências voluntárias: a antecedente. É nela que deve ocorrer a depuração e a validação do plano de trabalho, que representa o planejamento das ações a serem executadas. A efetividade do controle nas demais fases, quais sejam, acompanhamento e fiscalização da execução (concomitante) e análise da prestação de contas e avaliação de resultados (subsequente), depende fundamentalmente dos parâmetros estabelecidos nesta primeira fase.” (grifos nosso)

Sobreveio então, como decorrência, em parte, das orientações exaradas pelo Tribunal de Contas da União, o **Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007**, que inaugurou uma nova era na regulamentação administrativa e de controle incidente sobre os convênios celebrados entre a União e organizações da sociedade civil. Este decreto colocou fim à exigência de realização de licitação para que as entidades aplicassem os recursos advindos de convênios, estabelecendo como padrão a necessidade de cotação prévia de preços. Mencione-se, por mais, em termos de interpretação analógica, o julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 1864-9, de agosto de 2008, em que se consignou a regra de não obrigatoriedade de obediência aos procedimentos licitatórios para as entidades privadas que atuam em colaboração com a Administração Pública.

Sobre a necessidade de chamamento público o **Decreto nº 6.170/2007**, ao se referir ao chamamento público que já encontrava guarida nos Decretos regulamentadores da Lei de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e da Lei de Organizações Sociais, **consolidou entendimento que este poderia ser realizado a critério do órgão ou entidade**

concedente, terminando com a dúvida sobre a sua obrigatoriedade.¹⁷

Por outro lado o, referido Decreto nº. **6.170/2007**, determinou a previsão de criação do SICONV – Sistema de Gestão de Convênios, em seu art. 3º, atendendo ao disposto no **ACÓRDÃO TCU n.º 788/2006**, tendo como meta primordial a ampliação dos mecanismos de transparência de modo a oferecer aos cidadãos os meios adequados para que também exerçam o controle social da execução das ações governamentais.

A consolidação das normas relativas à celebração de convênios e instrumentos congêneres, bem como à prestação de contas e sua divulgação na internet veio a seguir, prevista no §1º, do art. 39, da **Lei 11.768/2008** (Lei de Diretrizes Orçamentárias). A mesma legislação trouxe previsões expressas voltada ao combate do **nepotismo e à garantia de transparência nos repasses**, ao trazer em seu art. 36, §3º vedação a que agente político de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, seja dirigente de entidade beneficiária e, no §4º do mesmo art. 36, a **obrigação do Poder Executivo disponibilizar na internet banco de dados de acesso público para fins de consulta aos recursos do orçamento da União destinados a entidades privadas**, contendo, no mínimo, órgão concedente, unidade da federação, nome da entidade, número de inscrição do CNPJ, objeto, valores e datas da liberação de recursos.

Nessa direção, a **Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n. 127/2008, de 29 de maio de 2008**, recentemente revogada pela **Portaria 507, de 24 de novembro de 2011**, destaca-se como norma basilar estruturante do SICONV. **A partir daí o cipoal normativo sobre Convênios dedicou-se basicamente a implementar e operacionalizar o SICONV, sendo certo que nos anos que a sucederam ocorreu a fase inicial de implementação do SICONV, com a capacitação de servidores e formação de multiplicadores.**

Acompanhando as mesmas diretrizes rígidas e de controle formal gradativamente implementadas, as Leis de Diretrizes Orçamentárias editas pós 2008, também trouxeram dispositivos tendentes à regulamentação da engenharia necessária à garantia de maior controle e transparência no sistema de repasses de recursos.

O dever dos órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento, de disponibilizar informações relativas a contratos e convênios no que couber, com identificação das respectivas categorias de programação e fontes de recursos no SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais e no SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse foi previsto no art. 19, da Lei 12.017/2009, sendo prevista ainda a possibilidade de sistema próprio de gestão de contratos e convênios, condicionada à transferência eletrônica de dados ao SIASG e ao SICONV.

17 Conforme ensina a doutrina, a seleção de entidades e dos respectivos projetos dá-se, nada obstante, de três maneiras: apresentação de emenda ao Orçamento Geral da União por deputado federal ou Senador; demanda espontânea da entidade sem fins lucrativos, conquanto o órgão disponha de recursos para execução de programa orçamentário; e demanda dos ministérios com procedimento de seleção pública (SALINAS, 2008, págs. 78 e 79).

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias n. 12.309/2010 destaca-se o caput do art. 19, ao mencionar que a **alocação de recursos deve propiciar o controle dos valores transferidos, dos custos das ações e a avaliação dos resultados dos programas de governo**, bem como o §3º e §5º, ao determinar a disponibilização de informações dos convênios e instrumentos congêneres no SICONV e SIASG, devendo os projetos técnicos cadastrados no SICONV, aptos para execução e não conveniados, integrar banco de projetos mantido no Portal de Convênios. Tal previsão veio repetida no art. 19 da Lei 12.309/2010, com novidade em relação aos convênios cadastrados no SICONV e não celebrados, podendo ser disponibilizados projetos básicos e de engenharia pré-formatados para adesão.

Finalmente, a **Lei n. 12.465/2011**, em seu art. 30, estabeleceu para as subvenções sociais, **o critério de exercício contínuo de atividades na área da saúde, educação ou assistência social**, com atendimento direto ao público e a necessidade de certificação de assistência social – que é dispensada no caso de atendimento à saúde de povos indígenas, de pessoas com transtorno decorrente do abuso de substâncias psicoativas, de programas de combate à pobreza extrema e atendimento a pessoas com deficiência.

Para as contribuições correntes e de capital estabelece, no art. 31, a necessidade de identificação das entidades sem finalidade de lucro na Lei Orçamentária Anual e seleção conforme as metas do Plano Plurianual e, no art. 32, **a necessidade de lei especial para a alocação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos a título de contribuições de capital**.

Por fim, determina em seu art. 33 **que a transferência de recursos a título de auxílios somente será realizada a entidades privadas sem fins lucrativos que prestem atendimento direto e gratuito na saúde, educação ou assistência social; àquelas qualificadas para desenvolver atividades de conservação, preservação ambiental, com programas ambientais e registradas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas; que desenvolvem programas de proteção a pessoas ameaçadas; para pessoas com deficiência, idosos, adolescentes em situação de vulnerabilidade, de combate à pobreza ou ainda de extrativismo e reciclagem**.

Observa-se, pois, que de 2008 a 2011, as LDOs buscaram estabelecer critérios e limites objetivos para delinear o rol de entidades sem fins lucrativos que fazem jus ao recebimento de transferências voluntárias, tendência essa que acompanha a preocupação externada nos anos anteriores quanto à necessidade de registro e publicidade de informações relativas às transferências voluntárias a entidades sem fins lucrativos.

Interesse notar ainda que, se de um lado as LDOs editadas entre 2008 e 2011 focaram no estabelecimento de diretrizes e critérios para efetivação dos repasses de recursos, o Tribunal de Contas debruçou seu olhar sobre a estrutura interna da administração pública e sua (in)capacidade de gerenciar todo o processo de formalização desses repasses.

O ACÓRDÃO n. 2375/2009 do Plenário do TCU, trata de Relatório de Levantamento de

Natureza Operacional, **em que se recomendou ao Ministério da Integração Nacional dotar a Secretaria de Programas Regionais - SPR/MI de quantitativo adequado de servidores para a execução do Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – Promeso**, pela constatação de falta de recursos humanos.¹⁸

Ainda no que se refere à atuação do Tribunal de Contas da União, deve-se frisar que para além de multas, existe referido órgão também atua com vistas à condenação comportamental com orientação de comportamentos. Nesse sentido, e em termos de controle prévio de OSCIP, pode-se mencionar o **ACÓRDÃO n. 700/2010** (SCHOENMAKER, 2011, págs. 81-184). Há ainda o que se chama de controle indireto, quando o TCU determina a realização do controle interno pelo órgão, mormente, o ministério do Poder Executivo, ou quando analisa relatório conclusivo deste (SCHOENMAKER, 2011, págs. 96 e 113).

O interessante deste ACÓRDÃO foi a **recomendação à Secretaria de Programas Regionais - SPR/MI para a instituição de indicadores de desempenho para mensurar os resultados obtidos com as ações desenvolvidas pelo programa, com apresentação de banco de projetos de apoio aos arranjos produtivos aos parlamentares**, para quando da análise do Projeto de Lei Orçamentária pelo Congresso Nacional, melhor apresentarem as emendas. Determinou-se o encaminhamento do ACÓRDÃO, inclusive, à Comissão Mista do Orçamento do Congresso Nacional. Confirma-se trecho, em que relatada a dificuldade na utilização do SICONV: *“Somada a essa limitação na elaboração de projetos, foram mencionadas dificuldades na utilização do SICONV pelos proponentes, em razão da baixa capacitação no manuseio do sistema, da falta de suporte técnico que auxilie a inserção de propostas e da falta de pessoal do MI e de entidades parceiras para oferecer apoio.”*

Apesar de todo o esforço governamental empreendido a partir de 2007 para a implantação do SICONV, o Tribunal de Contas da União, ao analisar as contas do governo para o ano de 2010, levantou inconsistências nos totais registrados nos sistemas **SIAFI** e **SICONV**, sistemas responsáveis por armazenar as informações relativas à transferência.

O Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo da República Exercício de 2010 mencionou a apreciação, por meio do **ACÓRDÃO 1.647/2010 - Plenário**, do levantamento de auditoria realizado na Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI do Ministério do Planejamento que **apontava dentre os seus achados questões sobre a impossibilidade de rastrear serviços executados em contrato; artefatos de engenharia de software desatualizados; indícios sobre a (falta de) segurança das informações no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parcerias – SICONV.**

As debilidades relativas ao SICONV e à utilização dessa nova ferramenta tecnológica para gestão e controle dos repasses de recursos, também foi objeto de análise do **Relatório de Levantamento (TC 020.012/2010-1)**, que apontou *“fragilidades no modelo de controle das transferências da União via convênios e instrumentos congêneres são de natureza*

¹⁸ Em matéria de responsabilização de ONGs, são reportados como referenciais os ACÓRDÃOS TCU n. 709/2008, n. 2.066/2006, 2.508/2010, n. 564/2008, n. 2.080/2005, 2.643/2007, 4.953/2009 e 1.693/2003.

reforçando ainda mais o cenário de insegurança jurídica relativa ao tema.

Houve determinação de avaliação da regularidade da execução de convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos pelo **Decreto 7.592/11** até a publicação do **Decreto 7.568/2011**. Sobre esta determinação, entretanto, advirta-se, noutro giro, que a suspensão abrupta dos convênios acarreta quebra de rotina para a execução dos planos de trabalho de todas as organizações que executam convênios, sendo possível falar em mácula ao princípio da confiança legítima das entidades convenientes, públicas e privadas, posto o dever do Estado da boa administração e de respeito à boa fé dos administrados.

Por fim, ainda em 2011 o **Decreto 7.594, de 31 de outubro de 2011** trouxe alterações pontuais ao Decreto 6.170/07 no que tange a obras de engenharia e, em seguida, o **Decreto 7.641, de 12 de dezembro de 2011** novamente alterou o Decreto 6.170/07, para estabelecer prazos de implantação de novas funcionalidades do SICONV e ampliar a participação e integração dos órgãos federais no uso e acompanhamento do sistema. Verifica-se, pois, que o movimento de aproximação e afastamento, bem como de maior ou menor rigidez nos controles aplicados sobre as relações envolvendo o Estado e Entidades Privadas sem Fins Lucrativos, e, em especial, sobre os convênios, é decorrente dos processos históricos e de fatos políticos que ganham destaque no cenário nacional.

O atual ambiente legal é marcado pela absoluta rigidez do controle formal e pela vontade de oferecer, via sistema, dados que possam garantir a boa aplicação de recursos, mas este controle formal exacerbado não tem se mostrado eficaz ferramenta de combate à má aplicação dos recursos e a exposição dos dados não tem garantido a transparência das contas. É preciso notar que a promulgação de novas e mais rígidas regras aparentemente não coíbe a ocorrência de desvios, e, o que nos parece mais grave sob o ponto de vista democrático, gradativamente tem afastado da formulação, execução e implantação de políticas públicas organizações eficientes e bem administradas, pelo custo da burocracia deste ferrenho controle.

FATORES QUE CAUSAM INSEGURANÇA JURÍDICA E REFORÇAM A LÓGICA PROCEDIMENTAL NOS CONVÊNIOS:

- Ausência de regulamentação do convênio com a sociedade civil em nível legal
- Sucessivas alterações nas normas regulamentadoras
- Multiplicidade de objetos dos convênios
- Dissenso doutrinário sobre a natureza do instrumento e normas incidentes
- Planejamento público insatisfatório para celebração
- SICONV como forma de controle

II.I. CONSIDERAÇÕES SOBRE A QUESTÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES

Um ponto importante que merece destaque é o chamamento público e as possibilidades de inovação e aperfeiçoamento e também a avaliação da pertinência de sua utilização para a seleção de entidades nos processo de emendas ao orçamento.

A seleção de entidades e dos respectivos projetos dá-se, nada obstante, de três maneiras: apresentação de emenda ao Orçamento Geral da União por deputado federal ou Senador; demanda espontânea da entidade sem fins lucrativos, conquanto o órgão disponha de recursos para execução de programa orçamentário; e demanda dos ministérios com procedimento de seleção pública (SALINAS, 2008, págs. 78 e 79).

O chamamento público para a celebração de convênios com pessoas jurídicas de direito privado sem fim de lucro vem previsto nos arts. 4º e 5º do Decreto n. 6.170, de 2007, com as alterações do Decreto n. 7.568/2011, releva a necessidade de eficácia do objeto do convênio administrativo, como critério de escolha para o emparceiramento:

“Art. 4º A celebração de convênio ou contrato de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos será precedida de chamamento público a ser realizado pelo órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste.

§ 1º Deverá ser dada publicidade ao chamamento público, inclusive ao seu resultado, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios. (...Art. 5º O chamamento público deverá estabelecer critérios objetivos visando à aferição da qualificação técnica e capacidade operacional do conveniente para a gestão do convênio.”

Sobre a seleção pública:

“A Administração Pública pode realizar uma convocação pública prévia à celebração de convênio com entidades privadas sem fins lucrativos, por meio da qual serão selecionados os projetos ou entidades que melhor atendam ao interesse público. Essa seleção deverá observar critérios objetivos, relacionados com a qualificação técnica e a capacidade operacional do conveniente” (ALMEIDA, 2008, pág. 17)

Para fins de orientação dos Ministérios, o art. 1º, parágrafo 1º, inc. XI do Decreto 6170/2007, define a necessidade de padronização de critérios a serem seguidos nos convênios com o mesmo objeto, definidos pelo concedente ou contratante, especialmente quanto às características do objeto e ao seu custo. Na ciência econômica, utiliza-se a expressão *bench mark*, a designar unidade-padrão para se estabelecer comparações entre produtos e serviços (SANDRONI, 2000, pág. 50).

Não obstante a necessária qualificação técnico-operacional da entidade conveniente e a padronização de serviços de relevância pública não-exclusivos do Estado, deve ser ofertada a possibilidade do pluriconvênio. É dizer, deve ser ofertada a possibilidade de celebrar-se convênio com mais de uma entidade conveniente, posto o caráter colaborativo da relação administrativa na implementação de programa federal. É a soma dos esforços que caracteriza o convênio administrativo e não a burla a Lei de Licitações, remarque-se.

Quanto aos projetos apresentados, em termos de analogia sobre a possibilidade de utilização dos projetos de todos os concorrentes e possibilidade de utilização de aspectos relevantes do Projeto, mediante ressarcimento, cite-se em matéria de infraestrutura aeroportuária, a Resolução 192/2011 da ANAC, que estabelece procedimentos para solicitação, autorização e aprovação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações que subsidiem a modelagem de concessões.

A questão que se põe é se haveria um direito à indenização em caso de apropriação de projeto pelo Governo Federal e não celebração de convênio administrativo, o que entendemos ser necessária a indenização caso verificada a existência de patrimônio intelectual investimento próprio anterior da entidade na formulação.

Tudo isso para dizer que é necessário o aperfeiçoamento do chamamento público e inclusive exigi-lo no processo de emendamento ao orçamento federal por meio de audiência pública destinada a este fim, restando como indagação se há necessidade de alteração regimental ou mesmo previsão em lei do chamamento público, para todas as hipóteses de conveniamento com as OSC.

A questão da emenda parlamentar imbrica-se com problema tratado pela ciência política, como passamos a brevemente expor. Especificamente com relação a este tema, o constitucionalismo moderno destaca, quanto ao relacionamento entre Poderes Executivo e Legislativo, as técnicas da partilha, da delegação e das interferências, também nominadas por controles recíprocos, conforme as competências arroladas para os Poderes Executivo e Legislativo, na Constituição Federal de 1988, como é a elaboração do orçamento, em que há exercício de controles recíprocos por parte dos Poderes Executivo e Legislativo (MOREIRA NETO, 1989, págs. 5-26).

Com o art. 16 do Decreto-Lei 200/1967 e o art. 20 da Lei n. 4.320/1964, tem-se, no Brasil, o orçamento-programa, com o plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, e lei orçamentária (ASSONI FILHO, págs. 173 e 174)

Com efeito, ocorrem os fenômenos da distribuição de cargos em comissão e da liberação de emendas parlamentares ao orçamento como meio de obtenção de apoio político congressual e construção de maioria no, assim chamado pela ciência política, presidencialismo de coalizão (RIBEIRO, 2010).

Há quem, na ciência política, todavia, questione o uso de liberação de recursos como instrumento de barganha (LIMONGI & FIGUEIREDO, 2005 apud CAMBRAIA, 2011, pág. 17).

De todo modo, pode-se colacionar haver variadas análises na ciência política, constituindo um tema para pesquisa:

“(...) permanece como enigma de por que tantos parlamentares se envolvem ativamente com o emendamento e a constatação de que, embora diminutas em valores, as emendas influenciam as chances de reeleição. A agenda de pesquisas sobre essa questão deve considerar outros aspectos em análises que controlem o efeito potencial de um amplo número de variáveis explicativas do apoio parlamentar ao Executivo. Dentre esses se destacam a distribuição de portfólios ministeriais, de postos de comandos nas empresas estatais e cargos na administração pública federal, nos fundos de pensão das empresas, como também alocação de contratos e concessão de crédito” (MELO, 2006, pág. 201)

O processo de emendamento orçamentário equipara-se aos *pork barrel programs* – o que na literatura estrangeira designa a postura parlamentar de personalização da emenda com concessão de benefício a eleitorado definido geograficamente (ASSONI FILHO, 2009, pág. 181). Vê-se que na doutrina estrangeira também há crítica com relação a comportamento clientelista de parlamentares no uso do orçamento.

Existem emendas ao texto do projeto da LDO, à receita, à despesa, emendas de inclusão de dotação orçamentária e anulação equivalente de recursos e de redução de dotação orçamentária. Podem derivar de comissão permanente, de bancada estadual e de iniciativa de cada parlamentar. O regramento das emendas parlamentares estatui-se no art. 166, C.F.. (CALDAS FURTADO, 2009, págs. 120-123).

Por se tratar de programas previstos no PPA e na LDO, as emendas parlamentares devem ser compatíveis com estes (art. 166, parágrafo 3º c.c. art. 63, inc. I, CF) (BAMBINI DE ASSIS, 2012, págs. 247-249).

O que se argui é o fato do parlamentar indicar por meio de emendas individuais, na programação orçamentária, à instituição privada, diferentemente do que ocorre com as emendas coletivas, em que há o dever de especificação no subtítulo o nome da entidade beneficiada, conforme Resolução nº 1/2006-CN, a dispor sobre a Comissão Mista do Orçamento (CAMBRAIA, 2011, págs. 19-20). Há, por mais, as problemáticas da *“reserva de contingência”* e *“reestimativa de receita”* (CAMBRAIA, 2011, págs. 24-28).

A crítica recai, ademais, sobre as emendas individuais, por entender que esta prática *“mantém uma relação de troca de favores entre os deputados ou senadores e sua base de apoio”* (BAMBINI DE ASSIS, 2012, págs. 249-250).

Qualifica-se a emenda parlamentar como prerrogativa constitucional (Adi n. 1.050-6/SC, Rel. Min. Celso de Melo, j. 21/09/94 apud CALDAS FURTADO, 2009, pág. 123).

É de se indagar - conforme cada caso concreto - em que medida se está diante de uma prerrogativa constitucional do parlamentar e o que, hipoteticamente, como possibilidade acadêmica, ora se pergunta por abuso do poder político para fins eleitorais. Nada obstante o aparato legal, como assentado em doutrina, em manifestação pela defesa da democracia participativa:

“Não encontramos em nenhuma das leis que cuidam do tema uma força normativa apta a barrar a desonestidade na política. As Leis 4.737/65, a Lei Complementar número 64/90, as Leis 9.504/97, 9.709/98, 9.840/99, 11.300/06, estão longe de atingir a desejada proibidade, mesmo na condução do processo eleitoral. De outra parte, reiteramos, seria necessário incrementar- e muito- os mecanismos da democracia direta previstos na Constituição, mas esquecidos; hoje figuram mais como um ornamento jurídico do que uma realidade da democracia contemporânea brasileira (art. 14, incisos I, II e III da CF).” (FIGUEIREDO, M., 2008)

O Brasil conta com a experiência, no Congresso Nacional, de Comissões de Legislação Participativa (sugestão legislativa), e em alguns municípios, com a experiência do orçamento participativo (sugestão legislativa de caráter deliberativo, consultivo ou híbrido a conferir critério de motivação – requisito dos atos administrativos e legislativos - na escolha de prioridades no exercício de atividade discricionária dos Poderes Executivo e Legislativo). É a interpretação conjugada do art. 1º, *caput* com o art. 37, C.F.

É competência das comissões do Congresso Nacional realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil (art. 58, inc. II, C.F.). A Resolução n. 93 de 1970 do Senado Federal, em seu art. 90, inc. II prevê a audiência pública; o Regulamento Interno da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, em seu art. 1º, parágrafo segundo, inc. III; e o Regimento Interno da Câmara Federal, em seu art. 255, igualmente.

Ademais, os direitos de participação política, direta e indireta, estão previstos no art. 25 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (Decreto nº 592, 6.7.92) e no art. 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Decreto nº 678, 6.11.92), que pela cláusula de abertura do art. 5, §2º, C.F., podem ser reconhecidos também como direitos fundamentais.

A participação vem prevista legalmente para o processo orçamentário: a audiência pública no processo orçamentário está no art. 48 da Lei Complementar n. 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento de transparência fiscal:

*“Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; (...); e as versões simplificadas desses documentos.
Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de*

elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.”

Alusão merece aos instrumentos processuais do direito administrativo participativo: consulta pública; audiência pública; colegiados públicos; assessoria externa e colaboração executiva - mutirão (MODESTO, 2001). Ademais, existem a visita *in loco*, a reunião pública e o seminário público (SECCHIN, 2008, pág. 38)

Em matéria de regiões, recorde-se os programas regionais virem previstos no PPA (ASSONI FILHO, 2009, pág. 174). Sobre a Comissão Mista do Orçamento e a audiência pública itinerante indica a doutrina:

“A CMO deverá realizar audiências públicas, com a participação de Ministros e/ou representantes de órgãos e entidades envolvidos com as áreas temáticas objeto de discussão, podendo realizar audiências regionais, quando a matéria afetar o interesse de determinada área geográfica” (CONTI, 2010, pág. 126)

Daí falar-se, igualmente, em emenda popular orçamentária (ASSONI FILHO, 2009, pág. 186). Sugerem-se *‘canais “associativistas” aptos à democratização orçamentária’*, com sistema de votação por pontuação entre alternativas de aplicação de recursos públicos com atribuição de nota e com sistema de votação por aprovação, com aprovação ou rejeição da utilização dos recursos públicos, podendo-se agregar indicadores sociais para a escolha de política pública (ASSONI FILHO, 2009, pág. 181 e COSTA SANTOS apud ASSONI FILHO, 2009 pág. 184). Deve ser procurada a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados.

A emenda orçamentária popular pode ser realizada por meio de sugestão legislativa de emenda ao Projeto de Lei Orçamentária, conforme o art. 4º, inc. XVIII, do Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa. É nesse ponto que deveria ser ofertada a possibilidade de audiência pública do Congresso Nacional para a participação e fiscalização dos cidadãos, em que fosse também convocado o conselho de política pública para participar e opinar a respeito do convênio a ser celebrado, quando de indicação em emenda parlamentar, em interpretação analógica do art. 10, parágrafo segundo do Decreto 3.100/1999 a dispor sobre a consulta ao Conselho de Política Pública previamente à celebração de Termo de Parceria.

Por derradeiro, relatam-se particularidades na execução orçamentária pelo Poder Executivo, posto haver a abertura de créditos adicionais (créditos suplementares, autorização legislativa de reforço de dotação orçamentária; créditos especiais com autorização legislativa na ausência de dotação orçamentária; e créditos extraordinários, por motivo de guerra, comoção intestina ou calamidade pública); o contingenciamento de despesas; a desvinculação de receitas da União; o remanejamento dos recursos de diferentes dotações, com o uso da discricionariedade, a *“priorizar algumas emendas em detrimentos de outras, conforme a disponibilidade de recursos ao longo do exercício financeiro”* (ASSONI FILHO, 2009, págs. 176-178).

O Poder Executivo pode liberar as emendas de parlamentares conforme o apoio sistemático nas votações dos projetos de lei do Poder Executivo, fenômeno chamado de “apropriação de emendas” – transformação das emendas parlamentares em instrumento de coordenação de coalizão favorável (MULLER & PEREIRA, 2002 apud ASSONI FILHO, 2009, pág. 178).

Há um Sistema de Acompanhamento Legislativo pelo Poder Executivo instituído pelo Decreto n. 4.596/2003 (ASSONI FILHO, 2009, pág. 179). Como se adverte, com relação às transferências voluntárias: “aliados políticos são beneficiados” (GOMES, 2011, pág. 805).

Aponta-se em doutrina:

“Não é fato incomum a vigília feita por senadores e deputados junto à atual Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República no período de empenho das emendas individuais e de bancadas. Os parlamentares são capazes de esperar por horas uma audiência com o Ministro de Estado ou com o Subchefe para Assuntos Parlamentares daquele órgão para conseguir liberar suas emendas” (BAMBINI DE ASSIS, 2012, pág. 252)

Como se reporta, há também particularidades quanto à execução orçamentária das emendas nos ministérios:l.

“As transferências originadas em emendas parlamentares, por exemplo, têm tratamento diferenciado nos diversos ministérios, tendo, muitos deles, sistemas próprios desenvolvidos para acompanhar essas transferências, como é o caso do Ministério da Saúde e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome” (RIBEIRO, 2010, pág. 154).

Assim, remarque-se: denúncia pública, reclamação relativa ao funcionamento dos serviços públicos, ombudsman (ouvidoria), controle social mediante ações judiciais e fiscalização compõem o chamado controle social. Nesse sentido, importante é a informação para o cidadão, não apenas participar da eleição dos critérios da política pública, mas também acompanhar, fiscalizar e avaliar, em suma, participar.

No que atine a emenda parlamentar com destinação a celebração de convênio com pessoa jurídica de direito privado sem fim de lucro, deve ser ofertada a possibilidade de chamamento público, por meio de audiências públicas, conforme a competência da Comissão Mista do Orçamento do Congresso Nacional.

II.II. CONSIDERAÇÕES SOBRE CONTROLE POR RESULTADO

O desafio consiste em simplificar a prestação de contas, sem perder a transparência. Do que se depreende dos princípios de direito financeiro, é de se ter a alternativa das parcerias com as entidades sem fins lucrativos na medida em que mais econômica e também eficiente a ação estatal.

Em matéria de prestação de contas, sobreleva mencionar o art. 70, parágrafo único, C.F. e o art. 93 do Decreto-Lei 200/67. É dever comprovar, ao órgão competente para a fiscalização, a boa e regular gestão das verbas públicas (STF, MS 21.644-DF, Rel. Néri da Silveira apud HONORATO DOS SANTOS, 2007, pág. 73).

No caso dos convênios administrativos, sem embargo da competência do TCU em fiscalizar, art. 71, inc. VI c.c. art. 5º, inc. VII, Lei 8.443/92, a prestação de contas deve ser feita ao concedente, ao órgão repassador dos recursos, conforme ACÓRDÃOS n. 609/2006 e n. 134/2002 – Plenário, TCU, recaindo o ônus da prova, em caso de Tomada de Contas Especial, sobre o gestor público (HONORATO DOS SANTOS, 2007, págs. 74 e 75).

Uma vez demarcado o entendimento dogmático de prestação de contas, passa-se, à interpretação sistemática (FREITAS, 2002) com o reivindicar de validade normativa ao art. 14, Decreto-Lei 200/67:

“Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco”.

Justamente, como se diz na doutrina:

“o princípio da eficiência fortalece o chamado controle a posteriori de resultados. Não há também aqui uma inovação absoluta, pois já o Decreto-Lei 200/67 submetia toda atividade do Poder Executivo ao controle de resultados (arts. 13 e 25, V), fortalecia o sistema de mérito (art. 25, VIII), sujeitava a Administração indireta à supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomendava a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100)” (MODESTO, 2000, pág. 74).

Ademais, este estudo, em perspectiva interdisciplinar, também discute o conceito de prestação de contas em face dos direitos fundamentais à informação e à boa administração.

Existem os critérios adotados no interior de uma pessoa jurídica sem fim lucrativo para a prestação de contas, a par do dever constitucional de prestar contas (PAIS COSTA, 2005, págs. 13-41) e, na ciência da administração, questiona-se a necessidade de certificação e titulação condicionada à prestação de contas (TOZZI, 2010).

Recolhe-se proposta de prestação de contas dos convênios administrativos da doutrina:

“A prestação de contas nos convênios poderia ser objetiva, clara e simples de modo a evitar entraves meramente burocráticos que nem sempre tem a ver com a aplicação regular de recursos ou a eficiência na execução dos serviços” (REGULES, 2011)

Como vem constatado em doutrina, o controle sobre os convênios recai na forma de aplicação de recursos e não prioriza a avaliação de resultados. A avaliação de desempenho, com indicadores de resultado, vem prevista no art. 10, parágrafo 2º, inc. III, Lei n. 9.790/99 (LINS BARBOSA, pág. 43).

O que se discute atualmente refere-se ao controle dos convênios. Do que se analisa, como, por exemplo, no ACÓRDÃO 401/2009, TCU, o controle do convênio administrativo consiste em um controle de finalidade legal, em que desimportante o resultado.

O controle de resultado dos projetos de parceria, bem como sua aferição, monitoramento, avaliação e fiscalização representam um desafio para o SICONV, considerando este dever ser eficiente ferramenta de prestação de contas e instrumento de gestão dos programas em parcerias.

Assim sendo, a Constituição Federal prevê a auditoria operacional, para os órgãos de controle interno, no art. 71, inc. IV e, para os Tribunais de Contas, por meio do controle externo, no art. 71, inc. IV, para avaliação de resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial de recursos públicos por entidades de direito privado (FERRAZ, 2003, pág. 262).

A esse modo de ver, as auditorias de desempenho operacional tem por objetivo: economicidade (minimização de custos com manutenção padrão de qualidade); eficiência (relação entre custos e bens e serviços gerados); e eficácia (grau de alcance das metas programadas em determinado período, independente dos custos) (FERRAZ, 2003, pág. 263).

A fiscalização de convênios administrativos pelo TCU vem regrada no art. 254, do Regimento Interno do TCU, feita por meio de levantamentos, auditorias, inspeções, acompanhamentos ou monitoramentos, ao passo que a auditoria de programas e sistemas vem prevista no art. 239:

“Art. 239. Auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

I – examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;

II- avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados; (...)

Sobre o gastar melhor, reporta-se da literatura estrangeira o “*performance budget*”, traduzido por orçamento por resultados, com a significação de “*aprimorar a alocação e a eficiência dos recursos públicos*” (ROBINSON & BRUMBY apud NÓBREGA, 2011, pág. 719).

Há, no direito financeiro, o princípio da justiça no gasto, conjugação do gasto eficiente do art. 74 com o art. 3º, inc. I, ambos da Constituição Federal (OLIVEIRA, 2006, págs. 262-270 apud CHRISTOPOULOS, 2011, pág. 135)

Ao lado da auditoria de desempenho operacional, há a avaliação de programas governamentais, privilegiando-se, nesta, os efeitos sociais, à luz do art. 3º da Constituição Federal (FERRAZ, 2003, pág. 264).

Em avaliações de programas realizados pelo TCU, o que se constatou foi a inexistência de sistema de informação para o acompanhamento das atividades dos programas governamentais (JANNUZZI & MACHADO SILVA & FARIA SOUSA & RESENDE, 2009, pág. 104).

Relatam-se avaliações de impacto dos programas sociais, mas para além da necessidade de capacitação do gestor público, aponta-se para a falta de informação sobre “*o papel dos agentes institucionais envolvidos nos programas*” (JANNUZZI & MACHADO SILVA & FARIA SOUSA & RESENDE, 2009, págs. 102 e 103). Em discussão relativa à metodologia de avaliação de programas governamentais, ressalta-se a necessidade de avaliação com acompanhamento contínuo para aprimoramento efetivo da gestão de programas governamentais.

Em suma: requer-se avaliação de políticas públicas para o “*aprimoramento incremental do programa*” (JANNUZZI & MACHADO SILVA & FARIA SOUSA & RESENDE, 2009, pág. 103).

Somado a isso, a literatura de administração pública indica nem sempre a formulação de política pública levar em conta a heterogeneidade socioeconômica. Nesse sentido, de se conjecturar, para além dos indicadores periódicos de monitoramento dos programas do governo, monitoramento periódico das parcerias, com indicadores de desembolso financeiro, de recursos humanos e de infraestrutura no monitoramento das parcerias, com análise diferenciada para regiões pobres (JANNUZZI, 2005, págs. 137-159), e, em caso de reforma legal, análise diferenciada para projetos de pequeno valor.

O excessivo controle, seja por órgão interno e externo, e também em relação ao momento (prévio, concomitante, posterior), pode gerar o efeito contrário ao desejado, à

medida que a ampliação das operações gere uma multiplicidade de papéis ou sistemas, ou tal complexidade destes que incentivem à busca de caminhos alternativos. Além disso, aumenta significativamente o custo de controle, o que pode ser contraproducente em termos de resultado. Outra questão é estabelecer o mesmo mecanismo de controle para todas as prestações de contas, independente do valor da transação. Isto poderia determinar altos custos de controle para pequenos valores envolvidos.

A solução, portanto, não é transpor os mecanismos de controle interno do governo para a gestão da relação com ONGs. A informatização, vista como simplificadora e aceleradora de processos, neste contexto, simplesmente age como ferramenta de legitimação da disfunção burocrática estatal. Cumpre modelar sistemas que sejam sensíveis ao contexto organizacional e gerencial das ONGs, para que estas possam cumprir seu papel com maior eficácia.

Isto não quer dizer que, no acompanhamento e avaliação de projetos nos quais há uma ação conjunta entre governo e ONGs se deva abdicar dos controles sobre os meios de execução destas últimas, mas sim que estes controles podem e devem ser focados primordialmente no acompanhamento de se atingir os fins, deixando-se a regulação dos meios a cargo das normas e dos mecanismos de fiscalização já existentes, mais do que inserindo-os no sistema de controles do projeto.

Esta linha de controle focado em resultados e não em meios encontra adesão por parte de pesquisas empíricas (MATOS e DRUMMOND, 2005).

As medidas de desempenho, para acompanhamento e correções de rota na busca desta efetividade, podem ser classificadas como indicadores de resultado, que verificam se as estratégias e ações táticas, de curto prazo, estão gerando os resultados esperados, e vetores de desempenho, que refletem a estratégia da organização como um todo, trazem previsões e apontam tendências nas perspectivas dos clientes, dos processos internos, do aprendizado e crescimento (KAPLAN e NORTON, 1997). Podem também ser classificadas como indicadores financeiros e não financeiros.

Indicadores não financeiros muitas vezes são específicos a cada tipo de atividades exercidas pelas organizações, mas temos como exemplos a taxa de satisfação dos clientes, a evolução no número de parcerias e clientes, a relação entre pessoas beneficiadas e funcionários, o número de reclamações em relação ao número de atendimentos, a proporção de atendidos que comprovadamente mudou comportamento ou obteve novos conhecimentos e outros (CARVALHO, 2007). As medidas de eficiência operacional podem ser criadas, por exemplo, em relação aos beneficiários, a regiões geográficas, ao uso de equipamentos e estrutura física, como salas de aula.

A avaliação contábil tradicional, aplicada ao Terceiro Setor, deriva da contabilidade gerencial empresarial, desenvolvida e aprimorada ao longo dos anos para aferição do desempenho financeiro e econômico de organizações que visam ao lucro. Outra vertente é

a tentativa de adaptação das classificações e registros das organizações do Terceiro Setor aos modelos de contabilidade pública. Em ambos os casos, as principais críticas (SILVA, 2005; CALDAS NETO, 2007; CAMPOS, 2005; CAMELO et al, 2006; CRUZ, 2010) referem-se não à adoção de princípios gerais (entidade, continuidade, oportunidade, registro pelo valor original, competência e prudência), mas sim quanto ao não respeito à essência destas organizações, por não serem constituídas como entes públicos e tampouco visarem ao lucro, o que se espelha nos termos e tipos de demonstrativos.

As ONGs lidam simultaneamente com uma relevante dimensão de sustentabilidade financeira, de forma similar à iniciativa privada, e com uma gestão social que prioriza fatores ligados ao desenvolvimento social, preservação ambiental e valorização das pessoas que se envolvem em suas operações (TENÓRIO, 2000).

As pesquisas recentes em práticas de gestão preconizam maior flexibilidade e agilidade, sem que se abra mão do controle. Para tanto, a redução e simplificação dos controles relacionados à forma ou método de execução, ao mesmo tempo em que se foca a qualidade das entregas, da celebração do convênio até a prestação de contas final, pode melhorar a relação entre custo total e efetividade não só de um convênio celebrado, mas também da operação como um todo. Assim, o plano de trabalho modelado no sistema enfatizará a tangibilização de resultados, mais do que meios (por exemplo, que as cotações para aquisições simples ligadas ao projeto demandem o seu registro detalhado no sistema).

Do ponto de vista jurídico, não há falar-se de avaliação de resultados da administração pública no Brasil, sem conjugar com as metas e diretrizes do Plano Plurianual ("PPA"), que por meio de Decreto Regulamentador estabelece o sistema de monitoramento e avaliação do PPA.

O Decreto 6.601/2008, para o PPA de 2008-2011, estabeleceu no art. 2º, inc. I, c) a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual - CMA, instituída no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, integrada por representantes de órgãos do Poder Executivo, e no art. 2º, inc. II, a) instituiu os gerentes de programa.

É no âmbito dessa comissão de monitoramento que se pode haver interação entre os gerentes dos programas dos ministérios e os gestores de orçamento e finanças, entretanto a literatura especializada sinaliza problemas:

O modelo gerencial do PPA ainda apresenta bases institucionais/legais bastante frágeis, e isso se reflete negativamente em todo o ciclo de gestão, inclusive na avaliação. Os gerentes não são formalmente reconhecidos na estrutura governamental e atuam de forma matricial em organizações que, salvo exceções, não se reestruturaram com tal propósito.

São inúmeros os problemas daí decorrentes (gerentes versus ordenadores de despesa, gerentes que têm executores de ações hierarquicamente superiores,

problemas com programas multissetoriais etc.) e essa fragilidade institucional do gerente reflete-se na qualidade de sua avaliação. Não raro, os gerentes de programas assumem uma postura de não apresentar os fatos de forma clara, elaborando avaliações com um viés exageradamente otimista, com receio de que manifestações mais realistas possam vir a prejudicá-lo funcionalmente em seu ministério. É de certa forma visível a punição em caso de execução inadequada e não existem mecanismos instituídos de premiação ao bom desempenho.” (ATAIDE, 2005, pág. 400)

Os programas necessitam de indicadores para aferir as metas físicas de projetos e atividades, os bens e serviços produzidos, os chamados *outputs*, e aferir as alterações no ambiente social, os chamados *outcomes* (ANDERSON, 1975, apud ATAIDE, 2005, pág. 383).

Existem as avaliações *ex ante*, com o propósito de planejar e antecipar restrições e providências, e a *ex post*, com o objetivo de aferição para melhorar os processos de decisão e planejamento (COHEN & FRANCO, 1999, BALLART, 1992 apud ATAIDE, 2005, págs. 383-384).

Ademais, existe a distinção entre avaliação de processo - em que se verifica a eficiência operacional por meio de análise dos fluxos e processos de trabalho - e avaliação de resultado, também chamada de avaliação de impacto, relacionada aos objetivos da organização (ATAIDE, 2005, pág. 383).

É na avaliação do PPA que devem se concentrar os esforços, sobretudo com abertura à participação popular pelo Congresso Nacional. Afinal, é o programa do PPA que viabiliza as parcerias com o terceiro setor (PARES & SILVEIRA, 2005, pág. 215). Faz parte da gestão pública. A Lei n. 101/2000 já determina as LDOs disporem sobre avaliação de resultados (ATAIDE, 2005, pág. 396).

No que se refere à avaliação, ela pode se dar pela forma de auto-avaliação, pelos gerentes de programa, pela forma de avaliação setorial no conjunto de programas do ministério e pela avaliação do conjunto dos programas federais (ATAIDE, 2005, pág. 397).

Pode-se pinçar para o conceito de administração por resultados:

“[...] definem-se parâmetros e indicadores de desempenho, e se estabelecem sistemas de acompanhamento, controle e avaliação dos mesmos, que orientam o gerenciamento e facilitam a interlocução entre governantes, especialistas e usuários. Dá-se assim, um redirecionamento nos sistemas de administração pública, superando-se os modelos baseados em controles isolados dos meios – sejam humanos, materiais, financeiros – ao mesmo tempo em que se delineiam modelos de administração mais centrados no eixo da avaliação – qualitativa e quantitativa – do serviço prestado” (TEIXEIRA, MARTELANC & SANTANA, pág. 85)

É nesse sentido que se invoca o art. 37, parágrafo 3º, inc. II, C.F. para instituição de

Programa de Qualidade dos Convênios Administrativos com o Terceiro Setor, pois é direito do beneficiário informar sobre a qualidade dos serviços de relevância pública. Nesse sentido, deve ser criada ouvidoria do sistema de conveniamento com pessoas jurídicas de direito privado sem fim de lucro, pois esta é inclusive a competência da Controladoria Geral da União, conforme a Lei n. 10.683/2003:

“Art. 17. À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.”

O termo “governança” pode implicar a “cogestão, a co-alocação, a coprodução e a ‘co-navegação’” (LEVY, 1999, pág. 389). Como espécies de administração consensual, arrolam-se: o debate público, a coleta de opinião, a audiência pública e a assessoria externa (MOREIRA NETO, 2003, pág. 148). No caso dos convênios com pessoas jurídicas de direito privado existe a delegação atípica, também chamada descentralização social (MOREIRA NETO, 2003, pág. 149).

A cidadania ativa implica o “direito de saber, de obter explicações, de ser envolvido, de ser ouvido e de ser levado em consideração” (RANSON & STEWART, 1994 apud LEVY, 1999, pág. 400). Daí falar-se em *policy networks* (MAYNTZ, 1993 apud LEVY, 1999, pág. 389), em suma, em redes na administração pública.

Nesse sentido, a participação popular pode envolver “informação, consulta, combinação, co-decisão, planejamento participativo, controle estratégico, controle de execução, co-administração e execução” (RESTREPO, 1997 apud LEVY, 1999, pág. 393). Essa consiste talvez em mais uma tradução do termo *accountability*: “definição dos objetos sobre os quais se prestarão contas” (LEVY, 1999, pág. 391).

É por isso que ao pensarmos em um controle do setor público não-estatal, devemos pensar em uma prestação de contas socialmente construída. Devem ser explicitados os objetivos da política pública para a população. É a participação do cidadão na definição dos padrões de qualidade dos serviços de relevância pública. É a definição conjunta de tarefas, indicadores, medidas de desempenho, monitoramento e incentivos (LEVY, 1999, pág. 398). Tais elementos devem compor as cláusulas dos convênios administrativos e devem ser pauta dos chamamentos públicos e audiências públicas relacionadas a parcerias. Os convênios administrativos com entidades do Terceiro Setor devem ser acompanhados e veiculados pelo programa de Rádio Voz do Brasil. A participação popular pode envolver “informação, consulta, combinação, co-decisão, planejamento participativo, controle estratégico, controle de execução, co-administração e execução” (RESTREPO, 1997 apud LEVY, 1999, pág. 393). Essa consiste talvez em mais uma tradução do termo *accountability*: “definição dos objetos sobre os quais se prestarão contas” (LEVY, 1999, pág. 391).

O Decreto 7.133/2010 define a avaliação de desempenho em seu art. 2º, inc.I, pelo monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual do servidor e institucional dos órgãos e das entidades de lotação dos servidores integrantes dos planos de cargos e de carreiras.

Na ciência da Administração, é claro que toda organização possui um processo de gestão, que se inicia com as crenças e valores e se estabelece de forma explícita ou não em metas e nas estratégias, nos métodos e caminhos para a consecução de seus objetivos (SCHMIDT, SANTOS e MARTINS, 2006).

Os resultados deste processo de gestão, em relação aos objetivos traçados, podem gerar um desempenho que seja efetivo (eficaz e eficiente), à medida que os objetivos propostos são atingidos com mínima utilização dos recursos; podem ser eficazes e ineficientes, alcançando-se os objetivos com maior consumo de recursos do que o planejado; eficientes e ineficazes, utilizando-se os recursos como esperado, mas sem atingir adequadamente os objetivos; e ineficazes e ineficientes, quando o consumo de recursos vai além do previsto e ainda assim não se alcançam os objetivos (TENÓRIO, 2006).

Na relação entre governo e organizações da sociedade civil, sendo este primeiro financiador, a tendência é que se apliquem nos instrumentos de controle as métricas e sistemáticas já amplamente consagradas internamente, no setor público, como práticas de governança da estrutura governamental.

Entretanto, a transposição pura e simples destas na relação com as ONGs pode gerar disfunções e piora na relação entre custo e efetividade das ações sociais – a busca de controle através da normatização extensiva de procedimentos e da ampla vinculação dos atos administrativos à norma, se por um lado torna-se útil à padronização operacional no governo e mais transparente a imputação e apuração de responsabilidades, por outro pode levar à paralisia operacional e perda de efetividade na operação das organizações da sociedade civil. Estas disfunções geram um grau proporcionalmente menor de efetividade e ao mesmo tempo maior patrimonialismo e insulamento burocrático, com prejuízo do atendimento ao cidadão.

III. AÇÕES DE AMPLIAÇÃO DA ESCUTA

Como forma de abrir espaço para atores significativos no debate nacional sobre o tema dos Convênios este projeto, em sua metodologia, contou com iniciativas interativas que permitiram observar e considerar as demandas de seus principais públicos de interesse. Foram iniciativas, que passaremos a descrever a seguir, que denominamos ações de ampliação da escuta.

A divisão de eixos para sistematização dos resultados das escutas baseou-se nas etapas de funcionamento do SICONV e nos elementos colhidos no estudo da legislação,

doutrina e jurisprudência. A metodologia para o levantamento e identificação das questões e propostas de resolução por parte das organizações usuárias do SICONV foi definida a partir dos seguintes eixos que orientaram os trabalhos das Oficinas, Entrevistas e Estudos de Caso.

Eixo 1 - Relação Público-Privada

Instrumentos de Convênio e Outros Instrumentos de Cooperação entre Entes Públicos e Organizações da Sociedade Civil (Termos de Parceria, Contrato de Gestão, Contrato de Repasse) e toda a relação de seleção, habilitação, negociação do Plano de Trabalho.

Eixo II - Planejamento e SICONV

Compreende etapa operacional do início da utilização do SICONV, prévia à efetiva alimentação de dados dos convênios efetivamente celebrados, como o cadastro no sistema e validação de documentos; designação dos responsáveis e perfis dos usuários; a apresentação de Projetos; e o cadastro do detalhamento do Projeto e do Plano de Trabalho e Orçamento.

Eixo III - Operacionalização do SICONV

Abrange questões da utilização da ferramenta no dia a dia da execução do plano de Trabalho, abrangendo questões práticas como a abertura de conta corrente; a pontualidade no repasse das parcelas; os procedimentos de cotações de preços, fluxo de disponibilização de notas fiscais e comprovantes de pagamento, lançamento da contrapartida, despesas administrativas, diárias, passagens aéreas, contratação de equipe, recursos humanos e questões trabalhistas em geral.

Eixo IV - Instrumento Gerencial e Avaliação de Resultados

Envolve a multiplicidade de modelos e padrões de prestação de contas das entidades, considerando os controles do SICONV em face do controle interno da entidade, e controle dos órgãos de controle; a avaliação se o SICONV contribui como instrumento de gestão da entidade e/ou de avaliação resultado dos Projetos conveniados; bem como o custo operacional e outros eventuais impactos da implantação e utilização do SICONV; e, ainda, se o ato de titulação poderia ou deveria levar em nota a prestação de contas.

III.I OFICINAS COM GESTORES DE ORGANIZÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL



Cada uma das Oficinas, com 4 horas de duração, teve a seguinte Programação:

Apresentação e Planejamento

- apresentação do Projeto e Compartilhamento com os presentes dos objetivos da Oficina;
- apresentação dos itens previamente identificados pela equipe do Projeto, a serem trabalhadas na Oficina
- levantamento de questões complementares apresentadas pelos presentes e divisão em grupo dos temas a serem tratados.

Debates e Aprofundamento dos Temas em Grupos de Trabalho

- trabalho em Grupos para elaboração de sugestões e propostas sobre os temas objeto das discussões do grupo;

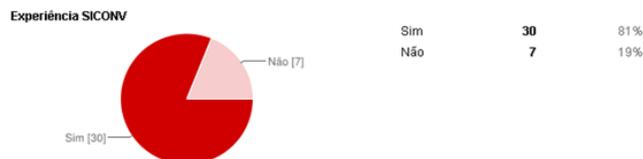
Priorização das Propostas e Encaminhamentos)

- apresentação pelos grupos das propostas e diálogo entre os participantes.

A primeira destas iniciativas foi a Oficina com Gestores de Organizações da Sociedade Civil, realizada no campus da PUC de São Paulo em 29 de novembro de 2011. Muito embora o projeto de pesquisa apresentado previsse a realização de uma única Oficina, os pesquisadores, considerando a importância de enriquecer os diálogos, decidiram realizar no dia 05 de dezembro de 2011, duas oficinas adicionais, na sede do Ministério da Justiça em Brasília, para a escuta de Entidades da Sociedade Civil. Ao todo participaram destas oficinas, mediadas pela própria equipe do Projeto, 46 pessoas, entre representantes de 21 diferentes organizações, membros da equipe do Projeto, servidores públicos e demais interessados.

Os demais participantes eram representantes de entidades interessadas no estudo dos convênios e do marco regulatório das entidades sem fins lucrativos de uma maneira geral, dentro dos quais destacam-se representantes da Plataforma para construção de um novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil (Associação Brasileira de ONGs – ABONG, Fundação Esquel e Confederação Brasileira de Fundações – CEBRAF).

Das 21 organizações presentes nas oficinas, 14 confirmaram ter celebrado convênios com a Administração Pública Federal e ter experiência com o SICONV. Outras duas organizações relataram a experiência com a execução de Termos de Parceria com a Administração Pública Federal e a utilização do SICONV, que tem sido exigido pelos órgãos repassadores de recursos por meio de Termos de Parceria.



Cada encontro foi aberto com a fala de um membro do Conselho Consultivo do Projeto e os três foram filmados para registro e disponibilização à coletividade, por meio do Youtube. Os vídeos das 3 Oficinas serão disponibilizados no link <http://www.youtube.com/user/>

sistemadeconveniosos/videos²⁰

O encontro de São Paulo foi precedido da apresentação do Dr. Rubens Naves, membro do Comitê Consultivo Científico do Projeto, professor licenciado da PUC-SP e advogado de diversas entidades do terceiro setor, além da equipe do Projeto e do Dr. Francisco Carvalheira, representante da SAL/MJ.

Já em Brasília foram realizadas 02 (duas) Oficinas durante o dia 05 de dezembro de 2011, sendo uma matutina e outra vespertina, cada uma com 4 (quatro) horas de duração, na sala de reunião do Ministério da Justiça. O perfil detalhado dos participantes das oficinas pode ser conferido na tabela abaixo:

<p style="text-align: center;">SÃO PAULO PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO 29/11/11</p>	<p style="text-align: center;">BRASÍLIA MINISTÉRIO DA JUSTIÇA 05/12/11</p>
<p>32 participantes, sendo: 23 entidades 14 pessoas com experiência no uso do SICONV, representantes 8 entidades entidades com convênios em nível estadual e municipal 2 organizações participantes do marco regulatório das OSC Interessados no estudo do convênio em geral</p>	<p>14 participantes, sendo: 9 entidades 8 pessoas com experiência no uso do SICONV, representantes de 6 entidades entidades com convênios em nível estadual e municipal 2 organizações participantes do marco regulatório das OSC 3 organizações sediadas nas regiões Norte ou Nordeste 1 representante da Advocacia Geral da União 1 representante da Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça 1 representante da SLTI/MPOG Interessados no estudo do covênio em geral</p>
<p>Participação na abertura do membro do Comitê Científico Dr. Rubens Naves</p>	<p>Participação na abertura do membro do Comitê Científico Dr. César Britto e Dr. Joelson Dias</p>

Na **Oficina da manhã, realizada em Brasília** estiveram presentes também 01 (um) representante da Advocacia Geral da União e 01 (um) da SLTI/MPOG – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Seguindo a mesma forma da oficina realizada em São Paulo, o encontro foi precedido de uma abertura que contou com a presença dos advogados Dr. César Britto, membro do Comitê Consultivo Científico do Projeto, ex Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; e do Dr. Joelson Dias, também membro do Comitê Consultivo Científico do Projeto e mestre em direitos Humanos pela Faculdade de Harvard, ambos

²⁰ O acesso aos vídeos encontra-se restrito e aguardando a aprovação do Ministério da Justiça para a inserção em modo público - login: sistemadeconveniososc /senha: siconv2012

com destacada atuação como advogados de diversas entidades sem fins lucrativos, além de membros da equipe do Projeto e do Dr. Diego Diehl, representante da SAL/MJ.

A Oficina da tarde realizada em Brasília teve 9 (nove) participantes, representando 7 (sete) diferentes entidades, das quais 4 (quatro) confirmaram ter celebrado convênios com a Administração Pública Federal e ter experiência com o SICONV. Destaca-se a presença de representantes da SLTI/MPOG – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e da Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça, conforme lista de presenças anexa. Note-se que das entidades representadas, 03 (três) estão sediadas na região norte e nordeste (Pará, Alagoas e Maranhão). Os representantes da AAPPE – Associação dos Amigos e Pais de Pessoas Especiais (Alagoas), e da FVPP - Fundação Viver, Produzir e Preservar (Pará) tiveram seu deslocamento aéreo pago com recursos do projeto, para garantir representatividade destas regiões, o que se mostrou uma decisão acertada, caso contrário apenas uma entidade seria representativa dessas duas regiões. Todavia, não houve representação de entidade sediada na região sul, apesar de convites enviados a entidades com sede nessa região. De qualquer forma, acreditamos que o grupo de entidades ouvidas conseguiu alcançar características regionais específicas, uma vez que a despeito do local de sua sede, muitas das organizações presentes desenvolvem atividades (e executam convênios com a União) em todo o território nacional. **As Oficinas de São Paulo e Brasília proporcionaram espaço qualificado de debate e aprofundamento sobre o SICONV, bem com a troca de experiências entre organizações usuárias do sistema. A seguir as principais colocações dos participantes das Oficinas sobre cada um dos eixos**

Eixo I - Relação Público-Privada

- Convênio não é o melhor instrumento para estabelecer relações de cooperação entre ONGs e governo, pois foi pensado para uma relação entre entes públicos.
- A proposta de um mecanismo online, transparente, que permita o acompanhamento dos Projetos e o controle social e dos órgãos públicos é excelente e apenas fortalece as entidades que desenvolvem um bom trabalho, todavia, o SICONV, igualmente, não é o melhor instrumento.
- Com relação à fase que precede à celebração dos instrumentos de convênio, destacou-se que o formato para inserção dos Planos de Trabalhos é muito “rígido e conciso” o que não permite a descrição técnica das atividades com a profundidade necessária para a análise.
- Os Editais de seleção costumam ser confusos e contraditórios, parecem tecnicamente mal elaborados, não favorecendo a seleção da melhor entidade para o trabalho, nem a comunhão de esforços de quem quiser colaborar, dado o caráter cooperativo e não licitatório do convênio
- A insegurança jurídica na relação público-privada é muito grande, os papéis não são bem definidos, refletindo na inibição da inovação de políticas públicas.
- As qualificações e titulações concedidas pelo próprio Governo Federal não são valorizadas pelo próprio governo na hora de estabelecer uma parceria

- Os entes públicos, via de regra atrasam na celebração do convênio, ou na liberação das parcelas e não há atualização monetária dos valores orçados no momento da elaboração do Plano de Trabalho
- Existem recursos públicos do governo federal que não exigem o uso do SICONV, e divergência entre os órgãos sobre o cadastramento ou não do Termo de Parceria no SICONV

Eixo II - Planejamento e SICONV

- Necessidade de aperfeiçoamento do mecanismo de cadastro e validação das entidades no SICONV, em especial da necessidade de comparecer às unidades cadastradoras, que são pouco preparadas, para o atendimento
- Existe grande dificuldade para manter as certidões atualizadas no sistema, sugerindo-se a criação de um sistema integrado com as diversas esferas: Receita Federal, INSS, FGTS, ou a consulta online integrada pelos órgãos públicos destes documentos. Além do cadastro, a manutenção das certidões atualizadas, além de demandar tempo, implica em custo não contemplado pelo convênio
- Dois participantes relataram ter feito as capacitações do SICONV e estarem cadastrados como multiplicadores, mas não sabem responder às mesmas dúvidas e dificuldades. Um deles relatou ter sido procurado por algumas entidades com dúvidas e que tenta ajudar como pode, mas o processo de entendimento e familiarização com o SICONV é complexo, longo e demanda o conhecimento do projeto, de forma que a efetiva multiplicação que pode fazer é bastante limitada
- Apoio do órgão público: poucos esclarecimentos - informações conflitantes muitas vezes com o próprio manual do SICONV
- A exigência de atestado de funcionamento por autoridade local demonstra caráter formalista, gerando constrangimentos principalmente com autoridades que desconhecem o SICONV
- Sugestão de que a comprovação ocorra pelos relatórios da entidade e eventualmente por declarações de outras entidade públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, ou por especialistas da área

Eixo III - Operacionalização do SICONV

- Conta bancária: embora os técnicos informem que o banco não pode cobrar tarifas e demais valores para manutenção das contas do convênio, na prática as instituições bancárias acabam cobrando tarifas, que, via de regra, são pagas pelas próprias entidades. Sugere-se a criação de um mecanismo simplificado que na abertura da

conta corrente já preveja a natureza não tarifada.

- Falta de uniformização dos procedimentos por parte dos diversos órgãos da administração gera dúvidas e muita duplicação de trabalho

- Notas fiscais e pagamentos: extremamente difícil o lançamento no sistema, pela necessidade de se cadastrar cada um dos componentes de cada Nota Fiscal, o que consome grande parte do tempo das organizações nesta tarefa. Neste aspecto, foi relatada por uma das entidades experiência anterior vivenciada com o SICONV, relacionada à previsão de aquisição de “kits” ao invés de produzir diretamente determinados itens, para facilitar o cadastro e a prestação de contas no SICONV, como é o caso do “kit lanche”, que a entidade adquire de uma empresa e faz apenas um lançamento, sem ter a necessidade de prever processo de compras e cadastro de notas fiscais para cada um dos ingredientes que compõe o lanche

- Dificuldades com o cadastro do relatório financeiro e inserção dos contratos, etc. A experiência com o SICONV é nova e traumática

- SINCONV não registra compras e cotações. É preciso fazer o processo de compra e depois registrar

- Representantes dos Ministérios orientam as organizações a criar numerações a posteriori de contratos, procedimentos de compras, somente para possibilitar a inserção destes dados no sistema. Uma das representantes de entidade informou que teve receio de fazê-lo, pois os processos na realidade não tinham numeração, e relata que foi feita uma carta informando da impossibilidade de criar informações apenas para alimentar o sistema

- O processo e o sistema deveriam andar juntos. É impossível cadastrar no SICONV na mesma sincronia da realização das atividades. Poderia ser também cadastrado, conferido e depois atualizado, da mesma forma como se faz com a Declaração do Imposto de Renda

- Quanto à dificuldade de inserir dados no sistema, os Ministérios às vezes têm que inserir novas abas para a entidade poder cadastrar dados, ou seja, o SICONV não é aberto e tem perfis diferentes de usuário e acesso a informações diferentes, o que dificulta o apoio às entidades usuárias

- O Sistema cai o tempo todo, expira muito rapidamente, exigindo, literalmente, a inserção dos mesmos dados várias vezes

- A limitação das despesas administrativas a 15% não é um problema. A questão está na interpretação do que cabe como despesa administrativa e no fato de que determinados tipos de despesas, num projeto, podem ter caráter meramente administrativo ao passo que em outros, assumem caráter técnico

- Ainda sobre as despesas administrativas, sugere-se que estas sejam repassadas a título de taxa de administração sem a necessidade de prestação de contas mediante a apresentação de nota fiscal de cada uma das despesas incorridas nessa rubrica

- As questões trabalhistas são certamente um grande problema, sugerindo-se

a expressa autorização, e até recomendação, de que as pessoas para trabalhar nas atividades objeto do convênio sejam contratadas no regime da CLT, por prazo determinado, uma vez que esta proibição não tem amparo legal e não cabe às entidades sociais contribuir para a precarização das relações de trabalho, devendo o orçamento prever os custos diretos e indiretos da contratação e rescisão

- Foi relatado que existe a possibilidade de negociação com os órgãos, um a um, do pagamento de salários e despesas com verbas trabalhistas

- A legislação deveria autorizar também a alocação de horas de trabalho de pessoas que já são empregados da entidade nos Projetos, bem como o rateio da folha de pagamento, uma vez que invariavelmente parte da equipe fixa da organização trabalha nos Projetos

- Deve ser pensada uma proposta para solucionar essa questão, pois em longo prazo são as entidades que arcam com as obrigações trabalhistas decorrentes do convênio

Eixo IV - Instrumento Gerencial e Avaliação de Resultados

- O SICONV não se presta a ser um instrumento gerencial, pois não avalia e nem pretende avaliar os resultados técnicos e qualitativos dos projetos nele cadastrados

- Existe a necessidade de avaliação técnica da eficiência dos projetos, mas o SICONV não ajuda nisso. Esta análise fica a cargo do parecer do órgão e não passa pelo sistema

- As entidades têm equipe reduzida e as poucas pessoas que fazem parte dos Projetos acabam acumulando a função de lidar com o SICONV, que, pela dificuldade de interpretação, instabilidade do sistema na internet, exigiria, na prática a disponibilidade de uma pessoa para trabalhar exclusivamente nisso. Isso contribui para o aumento de custo dos projetos para as entidades, pois estas pessoas em geral não estão previstas no Plano de Trabalho

- Os Ministérios têm exigido a prestações de contas no SICONV e também em papel, gerando uma duplicidade de prestação de contas e custos decorrentes

- A relação entre as áreas técnicas e de prestação de contas dos órgãos é difícil, elas não conversam e o questionamento acerca da prestação de contas vem anos depois, quando às vezes o responsável técnico pela análise nem trabalha mais no respectivo Ministério.

A percepção geral da equipe do Projeto é de que as Oficinas com Gestores de Organizações da Sociedade Civil possibilitaram a constatação de que há apoio à ideia de um sistema informatizado que possibilite a transparência, o acompanhamento dos Projetos e a prestação de contas. Existe um reconhecimento geral de que o movimento de criação do SICONV é legítimo e está na direção correta.

No entanto, os usuários do SICONV relatam ter “muito trabalho” em razão da excessiva minúcia e rigidez que envolve o lançamento de dados no sistema, agravada pelo fato de que, não raro, está fora do ar ou fecha durante os trabalhos, gerando a necessidade de refazer lançamentos o que aumenta significativamente a chance de erros.

A discussão sobre a engenharia do sistema descortina pontos de atenção em relação à falta de estruturação do próprio processo de conveniamento, desde sua celebração à prestação de contas, e ainda revela que os processos existentes não foram devidamente mapeados com clareza, causando inconsistências na coleta de dados por vezes estimulando os convenientes a fazer “manobras” para que dados sejam incluídos e telas vinculadas a esses dados liberadas.

O sistema também não abarca sequer a possibilidade de justificativa quando há situações manifestamente fora da curva padrão como a prestação de serviços em locais remotos e de difícil acesso.

Os participantes mostraram boa adesão à ideia de que os editais voltados à seleção de organizações para desenvolvimento de parcerias tenham características próprias dos Projetos. A proposta de que o SICONV tenha dois ambientes, sendo um primeiro para o usuário “ente público” que abarque os municípios, estados e outros, e um segundo, para organização não governamental, com as customizações peculiares a cada um desses públicos teve boa aceitação geral.

Outra questão se relaciona à questão da natureza, forma e critérios de contratação de pessoal para a execução de projetos de longa duração. A indicação dos órgãos públicos, que por vezes selecionam seus parceiros pelo *know how* específico de seus profissionais é de que as organizações evitem contratar pessoal já alocado em seus quadros.

No que se refere à forma de contratação do pessoal a indicação mais comum é que as organizações contratem seus técnicos como profissionais autônomos o que, dependendo da verificação de características como habitualidade, pessoalidade, onerosidade e subordinação acaba por infringir leis de natureza trabalhista contingenciando e expondo a organização a riscos por vezes desnecessários. Ressalte-se que em caso de processo trabalhista, a entidade é quem deverá arcar com os prejuízos, muitas vezes sem a existência de um patrimônio que possa fazer jus a este desembolso. Lembremos que o objetivo de uma ESFL não é acumular patrimônio e sem realizar serviços à sociedade.

Verifica-se que o SICONV foi responsável pelo aumento do custo na gestão administrativa dos projetos, não tendo sido possível, todavia, mensurar o efetivo este aumento de custos até o presente momento. Há relato de uma das entidades participantes que realizou um levantamento e chegou à conclusão de que o SICONV representou um aumento de custo no ano de 2010 de 1% do valor do faturamento da entidade.

Dentre as principais fontes que indicam o aumento de despesas e custos das entidades

encontram-se: (a) contratação de um novo funcionário, com experiência em projetos e bom nível de formação, para alimentar o sistema de maneira adequada; (b) remuneração do tempo despendido por profissionais da coordenação, equipes técnica e administrativa das organizações para adequar a execução do projeto ao SICONV; (c) pagamento de cursos, capacitações e consultores especializados.

Cabe ressaltar que o SICONV cria a necessidade de um processo específico dentro da entidade sem a utilização dos processos normais o que acarreta um custo extra sem qualquer ganho de sinergia.

Não há relato por parte dos representantes de organizações ouvidas, de que o SICONV tenha contribuído para a aplicação de indicadores gerenciais de resultados. Há em verdade relatos de que as informações gerenciais integrais sobre os processos por vezes ou estão bloqueadas para acesso ou não podem ser exportadas e sistematizadas, não permitindo análises e cruzamentos de dados confiáveis que auxiliem a organização a refletir sobre os processos que as levam mais eficientemente a atingir os objetivos do convênio.

Ademais é imprescindível ressaltar a não compatibilidade do sistema com os outros sistemas, inclusive os federais, em especial para as questões relacionadas à capacidade técnica e à habilitação fiscal das entidades, como a apresentação de certidões negativas e atestados, dentre outros.

A necessidade de imputação de dados sobre o mesmo convênio em até três sistemas diferentes e ainda o envio da documentação via sistema, impressa e por e-mail para o mesmo setor de análise reflete a superposição do controle.

A incompatibilidade da prestação de contas do convênio e a contabilidade da organização reforçam a pouca utilidade do sistema para além da mera prestação de contas burocrática.

Segundo nossa legislação, a contabilidade é o instrumento básico de suporte a uma prestação de contas. Dependendo dos procedimentos adotados, fica impossível verificar especificamente o recurso público segregado dos demais recursos da entidade, inviabilizando, assim, a contabilidade como um instrumento de gestão e prestação de contas.

Em relação à tecnologia do sistema as sugestões, dentre outras, vão no sentido de que:

- Sejam mapeados, padronizados e desenhados os processos de conveniamento para que estes sejam refletidos com exatidão no sistema
- Sejam agrupadas e unificadas as bases de dados ao menos dos sistemas federais, permitindo a importação, exportação e de dados já imputados nos mais diferentes sistemas referentes às parcerias com a União;
- Seja permitida a importação de dados de sistemas de controle gerenciais; e

- Seja permitida a visualização (preferencialmente off-line), para conferência, e a impressão de TODOS os dados antes do envio final das informações.
- Seja permitida a obtenção de relatórios, talvez customizados pela entidade, para fins de controles e gestão.

III.II ENTREVISTAS COM SERVIDORES E GESTORES PÚBLICO

As Entrevistas com servidores e gestores públicos ocorreram nos dias 06, 07 e 08 de dezembro de 2011. Foram realizadas entrevistas com o propósito de captar as percepções sobre o funcionamento das SICONV, com base na visão privilegiada de atores centrais do sistema, em função da novidade do tema, e também do recorte prático que esta pesquisa se propõe a fazer, pois aspectos do dia-a-dia de servidores públicos, bem como questões organizacionais dos órgãos certamente impactam o entendimento dos convênios e da aplicação do SICONV.

Foi também o objetivo das entrevistas mapear regulamentações sobre o tema dos convênios e outras formas de parcerias eventualmente existentes na Administração Pública Federal.

O agendamento das entrevistas e visitas técnicas com os gestores e servidores públicos orientou-se a partir da seguinte classificação dos órgãos inicialmente proposta: a) desempenho de papel estratégico na definição do sistema de convênios e repasses; b) realização de repasses no âmbito da execução de política de assistência social, saúde e educação; c) realização de parcerias de natureza desvinculada à política de assistência social, saúde e educação; e d) outras pessoas jurídicas de interesse, integrantes da Administração Pública Federal.

A Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL) apoiou a equipe no agendamento de entrevistas e visitas, que, diante da dificuldade de agenda na época de final de ano, teve ótimo resultado com a realização de 15 (quinze) entrevistas, para as quais foi priorizada a oitiva de representantes de órgãos públicos federais vinculados aos Ministérios, razão pela qual os pesquisadores que ficaram encarregados da realização das entrevistas não entrevistaram “outras pessoas jurídicas de interesse, integrantes da Administração Pública Federal”. A seguir a relação dos órgãos entrevistados, dentro da classificação proposta:

- que desempenham papel estratégico na definição do sistema de convênios e repasses

- Chefia de Gabinete da Secretaria Geral da Presidência da República (*)²¹
- Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República (*)
- Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República (*)
- Diretor do Departamento de Participação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República (*)
- Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas e Ouvidoria e Controladoria-Geral da União (*)
- Advocacia-Geral da União (*)
- Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (*)
- Coordenadoria da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento e membros da Comissão Gestora do SICONV (*)
- Coordenação-Geral de Análise e Informações das Transferências Financeiras Intergovernamentais do Ministério da Fazenda (*)
- Procurador de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Municípios

- realização de repasses no âmbito da execução de política de assistência social, saúde e educação

- Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde

- realização de parcerias de natureza desvinculada à política de assistência social, saúde e educação

- Coordenadoria do Setor de Convênios do MDA Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário
- Assessoria do Núcleo de Convênios Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
- Coordenadoria do Departamento de Fomento da Secretaria de Infraestrutura e Fomento da Pesca e Aquicultura do Ministério da Pesca

21 (*) órgãos que compõem o GT instituído pelo Decreto n. 7.568/11

- Chefia de Gabinete da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura

Dentro dos respectivos órgãos, o perfil dos entrevistados foi de servidores com atuação profissional nos processos de contratualização, enquanto gestores desses instrumentos, bem como a participação no processo de controle interno e formulação teórica sobre o tema. Nessa direção, foram entrevistados servidores da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão, da Controladoria Geral da União e do Ministério da Fazenda, responsáveis por operacionalizar o SICONV e que participam da Comissão Gestora do SICONV.

Como se sabe, as entrevistas não têm objetivos quantitativos, mas qualitativos, com a identificação de percepções e avaliações qualificadas, que nos permitam alcançar as principais percepções dos servidores federais sobre a regulamentação dos convênios, seus entraves e possíveis pontos de conflito e de aderência para as proposições legislativas que serão objeto final deste estudo, razão pela qual se optou pela não divulgação do nome dos entrevistados.

Registre-se que dentre os representantes de 15 diferentes órgãos entrevistados, 8 (oito) têm experiência com convênios ou Termos de Parceria e SICONV, uma vez que - órgãos de controle interno, como a própria CGU também firmam parceria com entidades da sociedade civil, porém em número reduzido, para promoção do controle social, estímulo a políticas de transparência, de controle social, visando a mobilização da sociedade para o controle social, utilizando-se para isso de Termo de Parceria. Os entrevistados fazem boa avaliação do mecanismo, desde que utilizado adequadamente.

Eixo I - Relação Público-Privada **Relação Público-Privada**

- A maior parte das parcerias é formalizada por instrumentos jurídicos de Convênio
- Demanda por capacitação em temas relativos às parcerias entre Estado e entidades sem fins lucrativos é alta
- A maioria dos órgãos faz a capacitação dos servidores em treinamentos do MPOG e internamente
- Capacitações em geral bem avaliadas, mas incompletas em razão da complexidade do tema.
- Ausência de critérios norteadores, da decisão de se optar por um instrumento ou outro.
- Convênio, por ser um instrumento mais conhecido e utilizado há muito tempo é mais fácil de ser celebrado que os Termos de Parceria.
- Forte receio de agir de forma contrária à lei e o gestor vir a ser responsabilizado administrativamente - insegurança jurídica

- Apenas no Ministério do Desenvolvimento Agrário constatou-se uma regulamentação formal (Portarias) para a execução de convênios
- É de se destacar o exemplo da AGU, que discutiu os convênios e editou Orientações Normativas sobre convênios, que podem possuir caráter vinculante, criou um Colégio composto por membros das Consultorias Jurídicas dos Ministérios, consultores jurídicos e representantes dos ministérios
- Os modelos de emparceiramento e de controle dos Termos de Parceria (OSCIP) e Contratos de Gestão (OS) podem trazer influências positivas à elaboração de uma proposta normativa sobre convênios.
- Alguns afirmam que Lei das OSCIPS é bem melhor que os convênios e tem potencial de utilização imediata.
- Diversos entrevistados criticaram o clientelismo e a cultura do balcão que há na celebração dos convênios (emendas)

Eixo II - Planejamento e SICONV

- Editais FINEP e CNPQ foram citados como bons exemplos – valor total, prioridades, metas do Plano Nacional, valores disponíveis linha, orçamentos máximos e mínimos para projetos, pareceristas externos e critérios de seleção objetivos e técnicos
- Nenhum dos servidores entrevistados soube informar com precisão o tempo médio que o órgão leva para analisar as prestações - falta de pessoal
- Dificuldade de mensurar a seriedade, capacidade operacional e a qualificação técnica para executar o objeto
- Bom planejamento da política e do papel das OSC permitirá boas parcerias e a definição de indicadores e metas adequados
- Necessidade da revisão da legislação relativa a convênios em nível legal e infralegal.

Eixo III - Operacionalização do SICONV

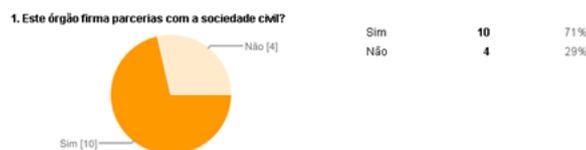
- Acompanhamento deve garantir que o objeto seja executado conforme o previsto no plano de trabalho, simplificando e reduzindo problemas na prestação de contas.
- O sistema não atende a peculiaridades regionais e geográficas
- Em termos de capacidade/qualificação das OSC deveria exigir comprovação da qualidade técnica, eventualmente com visitas in loco para entrevista com as entidades interessadas, avaliação da inserção comunitária e o histórico de atuação da entidade

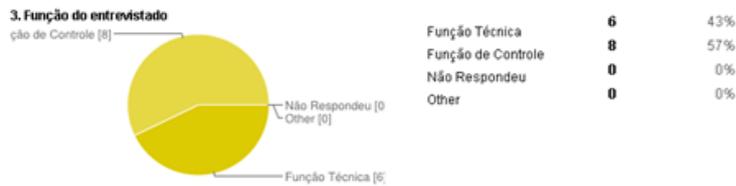
- Comissões de seleção nos Chamamentos integrada por beneficiários e especialistas da área, de fora do órgão
- Comissão de Avaliação e acompanhamento das parcerias, formada por representantes da Administração de entidade privada e conveniente - norma dos Termos de Parceria da Lei 9.790/99

Eixo IV - Instrumento Gerencial e Avaliação de Resultados

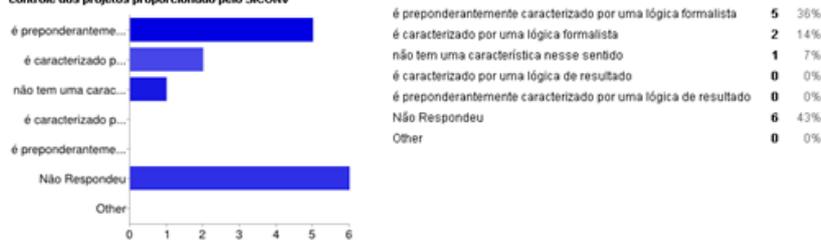
- Maioria dos entrevistados acredita que o SICONV auxiliou no alcance dos objetivos dos projetos e que não houve alteração nos custos que a Administração Pública tem com a gestão dos instrumentos.
- Convênios deveriam atender peculiaridades regionais e geográficas.
- A grande maioria dos entrevistados avalia que os Conselhos de Políticas Públicas poderiam opinar nos processos de celebração destes instrumentos, mas que a consulta não deve ser obrigatória.
- Prática de emissão e envio de GRU para pagamento dos valores em caso de não comprovação da formalidade na aplicação dos recursos.
- A grande maioria dos entrevistados avalia que os Conselhos de Políticas Públicas podem opinar nos processos de celebração destes instrumentos, mas que a consulta não deve ser obrigatória.
- Deveria haver indicadores e comparações para atender peculiaridades regionais e geográficas.

Nos gráficos a seguir destaque para as principais informações coletadas nas entrevistas:

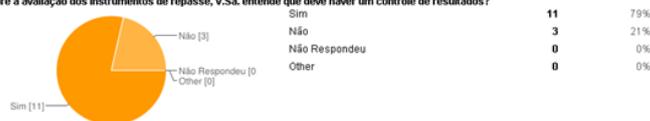




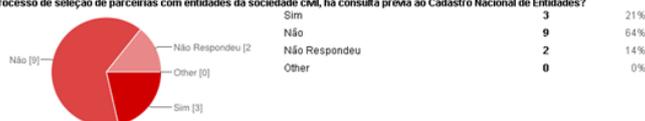
14c) Em relação à utilização do SICONV para as parcerias com as Organizações da Sociedade Civil, você diria que: Sobre a característica do controle dos projetos proporcionado pelo SICONV



15. Sobre a avaliação dos instrumentos de repasse, V.Sa. entende que deve haver um controle de resultados?



16. No processo de seleção de parcerias com entidades da sociedade civil, há consulta prévia ao Cadastro Nacional de Entidades?



É de se destacar que o SICONV traz alguma materialidade para um universo no qual a reclamação mais frequente é a de insegurança jurídica e ausência de regulamentação específica sobre temas diversos. Nesse sentido, apesar dos defeitos, o sistema agrada.

O dissenso doutrinário sobre as diferenças entre as várias formas de contratualização analisadas (contratos, convênios, Termos de parceria e contrato de gestão), somada à ausência de legislação específica sobre a matéria contribui para que, sob a denominação de convênios, organizações privadas e Poder Público contratualizem relações das mais diversas naturezas. A amplitude da interpretação possível do modelo atrai relações jurídicas mal planejadas e indefinidas.

Constata-se a necessidade de se pensar uma política própria para o apoio que o Poder Público oferece aos movimentos sociais, para a finalidade de fortalecer a organização da sociedade civil, política essa diversa da que estabelece normas para as relações de parceria, que ocorrem quando o governo busca o apoio de entidades da sociedade civil para realizar as suas próprias obrigações constitucionais, para as quais exigir-se-á a seleção de entidades estruturadas que tenham capacidade de prestar serviços.

Há uma tendência no sentido de que cada uma das políticas públicas de interesse crie normas específicas para estruturar a contratualização das atividades que pretendem desenvolver – Ministério do Desenvolvimento Agrário estabeleceu Portarias próprias regulamentando o uso e interpretação do SICONV em seus programas. Ainda na área da política pública federal na área da agricultura é de se notar Lei 12.1888/2010, que aprovou a inclusão de um inciso próprio na lei de licitação, autorizando sua dispensa na contratação de instituição ou organização, pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, para a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural no âmbito do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária, instituído por lei federal.

O fato de o SICONV prever a Cotação de Preços como mecanismo para utilização dos recursos repassados reforça a constatação de que entidades não são obrigadas a seguir a lei de licitações, apesar de ainda se notar alguma resistência com relação a esta ideia.

Parece conformar-se como proposta de que os editais de chamamento voltados à seleção de organizações para desenvolvimento de parcerias tenham características flexíveis e próprias das relações de cooperação, voltadas à seleção de organizações para execução ou apoio a determinadas políticas.

O SICONV deveria ter interfaces e funcionalidades próprias para as entidades privadas sem fins lucrativos, na medida em que a legislação a elas aplicável difere das entidades públicas.

III.III ESTUDOS DE CASO

No mês de janeiro foram realizados os 3 (três) estudos de casos, nos quais a equipe de pesquisa dedicou-se a testar algumas percepções levantadas nas Oficinas e Entrevistas, bem como aprofundar aspectos relevante para a formulação de propostas.

O estudo de caso foi feito mediante entrevistas com organizações da sociedade civil que participaram das Oficinas realizadas em São Paulo e Brasília, com a finalidade de avaliar a eficácia e efetividade do sistema e a relação de custo-benefício dos controles vigentes, bem como levantar um rol de dificuldades, obstáculos, sugestões e outros apontamentos que possam contribuir para a formulação de diretrizes tendentes ao aprimoramento do sistema de convênios com entidades da sociedade civil. Nessa direção, não haverá identificação das organizações ou dos instrumentos objeto de análise.

Os 3 casos selecionados têm como característica demonstrar as situações que expressem transcorreu a utilização do SICONV pela entidade, bem como as orientações prestadas pelos órgão públicos sobre os regulamentos e procedimentos administrativos existentes aplicáveis.

Estudo de caso	caso 1	caso 2	caso 3
Tipo de instrumento	Termo de Parceria	Convênio	Convênio
Objeto	promoção da educação por meio da realização de atividades de educação e formação cidadã em diversas localidades do território nacional	promoção dos direitos das mulheres, com o desenvolvimento de atividades de formação de mulheres rurais em diversas regiões do território nacional	promoção do Brasil no exterior como destino daquele segmento turístico específico
Concedente	Secretaria de Direitos Humanos	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Embratur
Situação	encerrado	em andamento	encerrado
Início da Vigência	dezembro de 2009	dezembro de 2008	setembro de 2010
Fim da Vigência	dezembro de 2011	abril de 2012 (houve aditivos de prazo)	dezembro de 2010

O objetivo dos estudos de casos é dar profundidade e testar conclusões parciais em casos concretos sobre os impactos da implantação do SICONV e suas consequências para as entidades da sociedade civil entrevistadas, analisando a relação de custo-benefício da implantação do sistema para as organizações, bem como questões relacionadas ao

treinamento, consultoria e suporte usuários do sistema.

Foram abordados, ainda, a identificação de aspectos positivos e negativos detectados por ocasião da implementação dos módulos do SICONV e das normativas que o seguiram, bem como obstáculos, sugestões e outros apontamentos que possam auxiliar na avaliação da efetividade do sistema e contribuir para a formulação de diretrizes tendentes ao aprimoramento do sistema de convênios com entidades da sociedade civil, realizadas com base no seguinte roteiro:

Eixo I - Relação Público-Privada

- Descrição das parcerias que a organização firmou nos últimos anos com órgãos da administração pública federal e informação sobre os instrumentos jurídicos utilizados
- Levantamento de sugestões para melhoria do SICONV ou da relação de repasse com os órgãos públicos

Eixo II - Planejamento e SICONV

- Informação sobre o oferecimento de capacitação sobre o SICONV ou relações de parcerização pelo órgão
- Descrição dos mecanismos utilizados pela entidade para aprendizagem do SICONV

Eixo III - Operacionalização do SICONV

- Avaliação sobre o SICONV na execução da parceria - relato de experiências na implementação, imputação - alimentação - de dados no sistema, treinamento e suporte.
- Análise da parametrização dos dados no SICONV e correspondência entre os campos a serem preenchidos e o processo real de implementação e execução das parcerias

Eixo IV - Instrumento Gerencial e Avaliação de Resultados

- Utilidade das informações obtidas por meio dos dados imputados SICONV para a execução do instrumento e/ou para análises da entidade.
- Verificação se o SICONV eliminou algum esforço gerencial ou operacional na execução dos projetos.
- Impacto e mensuração do SICONV nos custos do Projeto, considerando a eventual necessidade de contratação de profissionais.
- Avaliação do SICONV como mecanismo de planejamento e controle, inclusive de resultados, dos projetos objeto da parceria.

A metodologia adotada para este estudo de caso foi do tipo pesquisa qualitativa hipotético-dedutiva, na qual a equipe de pesquisa comprometeu-se em não identificar a organização, tendo sido voltada a entrevistas a usuários da ferramenta.

Descritivo do Estudo do Caso 1

Trata-se de entidade bem estruturada, com mais de vinte anos de atuação, que tem múltiplas fontes de financiamento, governamentais, privadas e internacionais. Especificamente com o Governo Federal, nos últimos anos, além do Termo de Parceria objeto do estudo de caso, a entidade firmou alguns instrumentos jurídicos com órgãos da administração pública federal – dois convênios, sendo um com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e outro com o Ministério da Cultura, sendo que em ambos o uso do SICONV não foi exigido, pois o sistema ainda era muito recente.

Relata-se, também, a existência de um Convênio com o Ministério do Trabalho, com recursos transferidos do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhados, que é dotado de um sistema próprio.

Estes elementos possibilitam a constatação de que nem todos os convênios estão cadastrados no SICONV, em especial aqueles celebrados com entes públicos dotados de sistemas próprios de gestão de repasses, que não migraram para o SICONV.

Durante o início do Termo de Parceria objeto de estudo, representante da equipe participou de capacitação sobre o SICONV oferecida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que foi considerada muito boa, todavia insuficiente, pois o tempo dedicado não é suficiente e são muitas dúvidas. Constata-se que as dúvidas são relativas à ferramenta tecnológica, ao passo que outras decorrem da necessidade de interpretar a lei e as normas de convênios para alimentar corretamente o sistema. Por ser um sistema novo, entende-se que o SICONV não deveria ser obrigatório e que a capacitação e troca de informações têm que ser permanente para sua melhoria.

No início da execução do Termo de Parceria, a entidade foi informada pelo órgão

repassador dos recursos da ausência de obrigatoriedade de lançar a execução financeira no sistema, por se tratar de Termo de Parceria e não de convênio.

No entanto, após decorridos onze meses de trabalho, no final do ano de 2010, um Ofício enviado pelo órgão cobrou o lançamento da prestação de contas no SICONV, retroativa, ficando para a entidade o ônus de inserir todas as notas fiscais e lançamentos de um ano de trabalho no sistema.

A implementação do SICONV na execução do Termo de Parceria foi origem de muitos transtornos. Diversos problemas técnicos e dúvidas decorreram deste trabalho, cuja dificuldade foi agravada pela ausência de respostas claras às dúvidas da organização por parte dos canais existentes, que, não raro, forneciam orientações discrepantes entre si.

Outro ponto relativo às orientações fornecidas pelo Poder Público é que, via de regra, são prestadas verbalmente e nunca confirmadas por escrito. Para se garantir e comprovar boa-fé, a entidade formalizou por e-mail ao órgão concedente a decisão tomada em razão das orientações recebidas, mas esses e-mails nunca eram confirmados ou respondidos. Ainda neste tema, o gestor da organização entrevistada fez questão de ressaltar que a interpretação de como realizar os lançamentos no SICONV muda muito de uma pessoa para outra, não sendo incomum haver três ou quatro opiniões sobre a forma de preencher um mesmo campo.

Sobre a linguagem do sistema, outro ponto que atrapalha muito é o fato desta ser voltada a gestores públicos, Estados e Municípios (utiliza-se de termos como “número de processo”, “licitação”, etc., que não fazem parte da realidade das entidades) de forma que é provável que alguns campos tenham sido preenchidos com informações equivocadas resultantes da interpretação, o que pode gerar problemas futuros nas análises das prestações de contas.

O SICONV não ajuda a gestão interna, pois não gera relatórios, dificultando muito o processo de localizar e corrigir eventuais erros.

Um aspecto positivo do SICONV para a gestão interna foi a maior homogeneidade e padrão na solicitação de orçamentos e a conscientização de todas as esferas da equipe envolvida nos Projetos da importância de integração das áreas técnica, jurídica, financeira e de coordenação, desde a elaboração do projeto, para que ele funcione bem. Esta, que já era uma prática da entidade, ficou fortalecida.

Para lançar os dados no SICONV foi necessário contratar necessário contratar duas pessoas que exerciam exclusivamente essa função, além da equipe já definida para as atividades administrativas. Aspecto interessante consiste na informação de que o órgão concedente reconheceu o aumento de custo gerado com essa despesa de equipe e aprovou uma alteração no orçamento do Projeto para contemplar essa previsão de custo como despesa do Termo de Parceria.

Todavia, a duplicidade de trabalho consiste num dos maiores custos do SICONV que não é remunerado pelo Termo de Parceria, pois tudo que é feito em papel deve ser digitalizado e inserido no SICONV, persistindo a necessidade da prestação de contas em papel. O fato de o sistema cair várias vezes durante a utilização implica na constante perda das informações lançadas e necessidade de checagem constante das informações, além de realizar mais de uma vez os mesmos lançamentos, o que além de demorado é uma atividade bastante estressante.

No caso específico da organização entrevistada, há hoje um sistema muito mais detalhado que faz a integração da prestação de contas, com as áreas financeira, contábil, de recursos humanos, sistema este que faz o controle dos Projetos e os integra à contabilidade da organização. Esse sistema permite filtrar dados por centro de custos, região geográfica, beneficiários atendidos, e fazer comparações, ajudando muito no acompanhamento dos Projetos. O SICONV não tem nenhuma interação com esse sistema e é impossível migrar ou automatizar de alguma forma o lançamento dos dados, o que gera mais um trabalho para cumprir uma mera formalidade. Outro problema absurdo de difícil solução é o lançamento de descontos sobre o valor total da nota fiscal, bem como para montar itens estruturantes para lançamento uma única vez de aquisições que se repetem decorrer do instrumento – no SALIC web, do Ministério da Cultura, existe, por exemplo, a figura de “kits”.

Sobre a avaliação da execução do objeto do Termo de Parceria, a percepção dos gestores é que o SICONV não ajudou na avaliação do Projeto. A Comissão de Avaliação do Termo de Parceria, prevista na Lei 9790/99, deveria ter um espaço de atuação no SICONV, mas não há. Houve uma única reunião presencial em dois anos, de caráter mais técnico com o relato das ações pedagógicas, cuja ata só é incorporada ao SICONV, como anexo, em *pdf*.

Ainda sobre a avaliação, houve no decorrer do Termo de Parceria uma visita in loco do órgão repassador do recurso, com uma equipe bem organizada, que fez a auditoria mais voltada à execução das atividades do ponto de vista técnico, pedagógico. Na ocasião, representantes da entidade pediram orientações à equipe da auditoria também manifestou sua opinião de que o SICONV apresenta dificuldades e de que não é fácil obter orientações claras para o uso do sistema.

Descritivo do Estudo do Caso 2

A organização conveniente é bem estruturada, com sede própria e mais de quarenta anos na promoção dos direitos das mulheres, tendo diversidade de fontes de receitas para manutenção de suas atividades.

Com relação ao uso do SICONV, hoje executa o convênio objeto de estudo e outros dois, de menor valor, com a Secretaria de Políticas para as Mulheres.

O Projeto que resultou no Convênio objeto do estudo foi inserido no SICONV antes de sua celebração, mas a execução financeira não era registrada, até porque o sistema não tinha essa funcionalidade. O fim da vigência era previsto para dezembro de 2010, sendo que houve aditivo de prazo até abril de 2011, em razão do atraso da primeira parcela. Houve um segundo aditivo, por ainda não ter sido aprovada a segunda parcela, tendo sido solicitada nova prorrogação para a terceira parcela, que ainda não foi liberada. Os atrasos na liberação das parcelas ocorrem principalmente em razão da detecção de inconsistências de lançamentos no SICONV questionados pelo órgão concedente e que têm que ser sanadas pela entidade.

Como o SICONV foi implementado durante a execução do convênio e os cadastros dos lançamentos da execução ocorrem nesse período, para a primeira prestação de contas não havia execução no SICONV – a prestação de contas foi documental, feita em papel. Em maio de 2010, foi solicitado pelo Ministério o lançamento de todos os dados retroativos no SICONV, executando o dia a dia e lançando os anteriores. Já a prestação de contas da segunda parcela foi realizada pelo SICONV, tendo havido a orientação de que as listas de presenças e outros documentos comprobatórios da execução do objeto fossem também enviado em meio físico, demonstrando idas e vindas nas orientações e um aparente descompasso entre os entendimentos da área técnica e administrativo-financeira. Parece que o SICONV não ajuda a análise técnica dos ministérios, mas tem sido exigido, mesmo que retroativamente, pela área de prestação de contas dos órgãos.

A entidade não participou de nenhuma capacitação sobre o SICONV e aprendeu a usar o sistema contratando pessoas de alto nível de formação para realizar os lançamentos e desvendar o SICONV, ajudando a criar uma lógica coerente com o Projeto e Plano de Trabalho.

As principais questões referentes ao uso do sistema são a dificuldade em obter orientações sobre como montar plano de trabalho, possibilidades de alocação de despesas, etc.

Especificamente as despesas realizadas em locais de difícil acesso onde são realizadas as capacitações de mulheres rurais, muitas localidades não têm agência bancária para transferências, o reembolso de despesas com transporte na conta das mulheres beneficiárias não é possível, pois a maior parte delas não têm conta corrente, além da ausência de rede de fornecedores regularizados nesses locais com notas fiscais, inviabilizando o cumprimento da legislação. Nesse sentido, poderia haver um parecer do órgão autorizando determinados procedimentos para viabilizar a execução de projetos de fortalecimento da cidadania nos interiores mais distante do país. Nem a Serpro nem a unidade do órgão assumem a responsabilidade sobre a resposta, tampouco colocam a orientação por escrito. A notícia que se têm é que o setor de prestação de contas do órgão está questionando a execução da norma alegando que o extrato não comprova a aplicação dos recursos em razão da ocorrência de saques, plenamente justificados na execução do Projeto na ponta.

Há lançamentos que somente se consegue fazer *a posteriori*, com o reembolso de despesas com transporte.

Aspecto interessante com relação ao monitoramento do Projeto diz respeito ao acompanhamento in loco pelas próprias unidades regionais do Ministério nos Estados. Tem funcionado bem e seria possível a utilização da estrutura de órgãos federais conexos com o tema objeto do Convênio, mesmo que de outros Ministérios.

O SICONV tem que gerar relatórios, para que ajude na gestão dos projetos e permita localizar os eventuais erros.

Com relação aos aspectos técnicos do SICONV, já ocorreu mais de uma vez de dados imputados desaparecerem. Em determinados momentos não era possível acessar a página, exigindo que as pessoas da equipe trabalhassem em horários alternativos para os cadastramentos. O tamanho do arquivo de 1 mega é reduzido, o acesso é ruim e a linguagem dá impressão de ter sido adaptado a entidades privadas.

As informações não ficam ordenadas por facilidade, e em cada nota é necessário associar as despesas ao item e à natureza da despesa, o que é extremamente trabalhoso, demorado e essencialmente burocrático. A forma como os dados aparecem muda a cada acesso, seria o caso de padronizar a forma de associar a despesa à natureza da despesa no plano de trabalho.

Ter todos os documentos digitalizados numa base acessível na internet é considerada a maior vantagem do SICONV.

O processo de adaptação ao SICONV foi em parte assumido pela organização e outra pelo próprio Projeto. A adequação do Plano de Trabalho, e organização dos processos de edital de chamamento e pregões foi absorvida pela organização, com recursos próprios. Até o período da primeira parcela, quem fez essas atividades foi o pessoal da logística da entidade, que assumiu estas tarefas. Foram contratadas 3 profissionais para fazer o trabalho que envolve também digitalização de documentos. A equipe fixa da instituição precisou ser capacitada, sendo que o perfil das pessoas precisa ser de um nível elevado na medida em que os profissionais devem tomar decisões, estimando-se um custo total do SICONV correspondente a 20% do valor disponível para equipe administrativa do convênio.

Certamente não é intenção do SICONV ser uma plataforma para gestão por resultado, todavia é uma tendência que ele deva ser melhorado nesse sentido, mas de qualquer a existência de um sistema que ajude a manter o acompanhamento e controle dos Projetos em parceria com o Poder Público é muito bem vinda.

Um ponto importante que aparece é a preocupação de que a obrigatoriedade do SICONV exclua entidades locais e menores e estabelecidas em locais afastados, que não têm capacidade financeira e orçamento do nível de que hoje é exigido. Sem dúvida, o

aumento das exigências e falta de clareza sobre as obrigações decorrentes do SICONV vai levar algumas organizações a situações de irregularidades, bem como afastar o Estado de entidades que podem chegar onde o governo não chega, justamente pela agilidade, simplicidade e bom senso na resolução de problemas sociais.

Descritivo do Estudo do Caso 3

A entidade existe há 20 (vinte) anos e representa um segmento turístico que cresce muito no Brasil. Suas fontes de recurso são, basicamente, receitas próprias, como a contribuição de associados, venda de patrocínios uma feira que realiza, e na revista que publica. Há alguns anos tomou conhecimento que o país estava estruturando uma política pública para a promoção e estruturação do segmento turístico em que atua e foi em contato com o órgão concedente verificou-se a oportunidade de inserir o Brasil como destino deste segmento turístico no cenário internacional. Assim nasceu o primeiro convênio celebrado com a entidade no ano de 2005. Em 2007, antes da criação do SICONV, a entidade executou também um projeto piloto do Ministério do Turismo de estruturação de um destino para receptivo de turistas estrangeiros no segmento.

O convênio, no valor de R\$ 202.000,00 era composto basicamente pela execução de atividades no exterior, no qual o Brasil garante sua promoção e representação em feiras e eventos internacionais do segmento turístico. O Plano de Trabalho é basicamente composto por eventos e produção de material impresso para distribuição, tendo sido executado no exterior, durante pouco mais de 3 (três) meses de trabalho.

O objeto de análise está encerrado e a prestação de contas já foi entregue das duas formas - no SICONV e uma via de meio físico. A entidade teve enorme dificuldade em inserir todos os dados e documentos fiscais e não conseguiu concluí-la no SICONV pois o sistema não permitia a inserção de dados. Este fato foi informado pela entidade no Ofício de encaminhamento da prestação de contas, pois diante da avaliação do cenário e da complexidade relatada em fóruns na internet e outras instâncias de solução de dúvidas sobre o sistema, a organização ficou com receio de perder o prazo para entrega da prestação de contas.

A organização não tinha uma pequena verba prevista para equipe administrativa do projeto, cujo Orçamento é bem enxuto e voltado à execução da atividade fim. A equipe da organização cadastrou os dados no sistema, havia uma pessoa responsável por essa tarefa, que reclamava muito do sistema e não compreendia sua linguagem.

O SICONV neste caso de um convênio de pequena monta e prazo curto causou sérios transtornos à organização, que teve que dispor de um computador e uma pessoa durante muito tempo para ler os manuais, buscar a informação, elaborar um planejamento de cadastramento dos dados, tendo tomado mais tempos que a execução das atividades do

projeto propriamente dita.

A equipe administrativa da entidade relata que a experiência foi traumática e que tamanho é o investimento para uso do sistema que a entidade reviu a decisão de colaborar com o Poder Público na promoção do Brasil no exterior.

A organização relata também que em termos de cadastro documental, a grande dificuldade é obter a declaração de funcionamento por autoridade anualmente. A entidade não tem vinculações políticas. Conseguem as declarações das Secretarias de Turismo e autoridades conhecidas, mas as declarações têm que ser renovadas anualmente e fica uma situação constrangedora todo ano pedir para autoridades que declarem que a entidade existe.

Nas palavras da administradora, o SICONV não é nada *friendly*, tem difícil entendimento.

Outro ponto que atrapalha é a demora na análise da prestação de contas e solicitação dos mesmos documentos já enviados. Houve a situação de troca da Diretoria da organização e a nova Diretoria teve dificuldade de compreender a necessidade de toda a papelada solicitada, dando a impressão de que a gestão anterior havia conduzido mal o processo.

Na opinião dos gestores da organização, o SICONV não ajuda em nada, apenas atrapalha. Gera necessidade de duplo trabalho, duplo controle e dificulta a revisão pelo Diretor Financeiro da entidade, que gosta de acompanhar de perto os gastos. Estima-se que o custo do SICONV tenha sido de R\$ 10 mil, num convênio de R\$ 200 mil, o que representa 5% do valor total do convênio. O caso permite verificar na prática a hipótese de que o custo SICONV é bem maior para organizações menores e convênios de menor valor.

O ponto críticos do cadastro no SICONV foi a inserção de diárias, pois não havia instrução sobre como proceder pois não se trata de uma compra e não foi possível cadastrar como inexigibilidade.

Aparece novamente o relato de que o SICONV é inadequado para a relação entre entidades privadas, pois estão não tem a estrutura de uma entidade pública para este tipo de proceder e, caso assimilem essa estrutura, podem perder sua agilidade e criatividade. Além das informações peculiares a cada caso, registre-se que foi possível extrair algumas constatações gerais, comuns a todos os casos e que reforçam percepções já levantadas nas fases anteriores de escuta a partir dos estudos de caso, quais sejam: (i) O sistema não está pronto e funcional mal - Sistema não é *friendly*; (ii) Insatisfação com os mecanismos de orientação (0800, manuais; (iii) Orientações e entendimentos conflitantes entre órgãos públicos; (iv) Algumas questões aparentemente simples são recorrentes de difícil solução prática: diárias; abertura de contas; tarifas bancárias; reembolsos de despesas; pagamento de pessoas fora do sistema bancário; adequações nos planos de trabalho e respectivos aditivos; (v) Duplicidade de trabalho dificultam a revisão e favorecem os erros; (vi) a considerada a maior vantagem do SICONV ter todos os documentos digitalizados numa base acessível na internet; e (vii) entidades bem organizadas com sistema próprio de controle

têm retrabalho e dificuldade de integrar SICONV com outros mecanismos.

A seguir, uma tabela comparativa com o resumo dos resultados obtidos nos estudos de caso sobre custos com o SICONV:

ESTUDOS DE CASO – CUSTO SICONV E CONTROLE			
	CASO 1	CASO 2	CASO 3
Valor Total	R\$ 11 milhões	R\$ 9,5 milhões, aproximadamente	R\$ 202 mil
Valor Liberado	R\$ 11 milhões	R\$ 7,0 milhões, aproximadamente	R\$ 202 mil
Contrapartida	10% do valor, em bens e serviços	10% do valor, em bens e serviços	10 % do valor, em recursos financeiros
Custo SICONV	Contratação de duas pessoas de nível superior - pós graduação, para alimentar o sistema	Estimada em 2 % do custo total do convênio	Estimada em 5 % do custo total do convênio
Origem do recurso para a despesa com SICONV	Inserido no Orçamento por meio de Termo Aditivo, exceção feita ao tempo de dirigentes e coordenadores.	Custo de equipe absorvido pela previsão de despesas administrativas no Orçamento, exceção feita ao tempo de dirigentes e coordenadores.	Organização assumiu todo o custo, de equipe, estrutura e tempo de dirigentes e coordenadores, além da contrapartida financeira.

III.IV DIÁLOGO COM OS MEMBROS DO COMITÊ CONSULTIVO CIENTÍFICO

De forma a assegurar a contribuição de renomados profissionais atuantes na área e professores da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo com produção relacionada ao objeto do presente Projeto, bem como previu-se a existência do Comitê Consultivo Científico.

Estes profissionais foram ouvidos pela equipe de pesquisa, prestando suas opiniões em reuniões e consultas individuais sobre os resultados parciais da pesquisa alcançados ao longo do Projeto, após a entrega do Relatório Final. A participação dos Conselheiros mostrou-se importante para assegurar que a pesquisa, apesar de focada no contexto dos convênios e na proposição de reformas possíveis de serem implementadas, não deixasse de

levar em conta a necessidade de um olhar mais amplo para o segmento das organizações da sociedade civil e de seu relacionamento do Estado.

Complementarmente, os membros do Comitê Consultivo Científico teceram alguns apontamentos e avaliaram a pertinência de proposições e soluções normativas formuladas ao longo do desenvolvimento do trabalho.

As principais contribuições dos Conselheiros Consultivos foram as seguintes: o Dr. Rubens Naves, destacou o descompasso entre as atividades de planejamento e controle do Estado; a não aplicação da lei de licitações na execução dos convênios por entidades privadas; e a remuneração de pessoas em geral, destacando-se a necessidade de expressa autorização de que as entidades contratem empregados celetistas com os recursos repassados; além a necessidade de reconhecimento à propriedade intelectual das entidades sobre os bens que resultarem dos projetos objeto de convênio.

O Dr. César Britto destacou a importância das entidades da sociedade civil organizada no processo político e o fenômeno da criminalização da política que atingindo não apenas os agentes políticos como também as organizações da sociedade civil. Enfatizou que o fenômeno pode gerar um afastamento das pessoas pela participação política.

Já o Dr. Joelson Dias abordou o fato de que a participação da sociedade civil nas políticas públicas é direito fundamental e possibilita a implementação participativa e descentralizada de outros direitos fundamentais, deveres do Estado brasileiro previstos da Constituição Federal, tratados internacionais e na legislação ordinária, inclusive orçamentária.

O Dr. Thomaz de Aquino Rezende, Promotor de Fundações de Belo Horizonte – MG, e autor de diversas obras na área do Direito do Terceiro Setor, chamou a atenção para que no processo de alteração normativa sobre as organizações da sociedade civil se busque identificar bem estas instituições. Isto porque há pouco dados sobre este segmento e aprofundar o conhecimento sobre o que estas instituições fazem, onde estão localizadas, que tipo de benefício trazem à sociedade, etc., é fundamental para bem delinear uma política para este segmento conhecê-lo melhor. Destacou que há muito mito e informação desencontrada na área e que a experiência de Diagnóstico do Terceiro Setor realizado em Belo Horizonte²², que trouxe informações surpreendentes sobre o universo de entidades atuantes do Município e as atividades que desenvolvem.

De modo geral, a consulta aos membros do Conselho Consultivo Científico teve grande utilidade para que o trabalho de pesquisa mantivesse um olhar crítico e ampliado para o relacionamento Estado – OSC, cotextualizando os convênios no âmbito dessas relações, que já são objeto de estudo aprofundado pelos membros do Comitê e que devem pautar eventuais propostas de alteração normativa sobre convênios ou quaisquer outros temas a elas relacionados.

²² Disponível em <http://www.mp.mg.gov.br/portal/public/interno/repositorio/id/3385>, último acesso em 09 de abril de 2012

III.V Seminário Final

Conforme proposta inicial, foi realizado Seminário Final, durante todo o dia 9 de março de 2012 no Auditório TUCARENA com capacidade para 300 pessoas, cedido gratuitamente pela Pontifícia Universidade Católica, como contrapartida da Fundação São Paulo ao presente projeto.

Compareceram ao evento 139 pessoas inscritas, conforme fichas de inscrição coletadas na inscrição, cujos dados foram transcritos e seguem anexos presente Relatório – reunindo público qualificado, especialistas, acadêmicos e profissionais da área do direito e da administração, gestores públicos e privados, membros de organizações não governamentais, e demais pessoas ou entidades interessadas ou que atuem com a temática objeto do Projeto.

O objetivo do Seminário foi ampliar e aprofundar as reflexões sobre o aperfeiçoamento das relações de repasse de verbas entre Poder Público e Organizações da Sociedade Civil, reunindo especialistas e profissionais da área do Direito e da Administração, além de gestores públicos e privados, membros de organizações não governamentais e demais interessados que atuem com a temática do Projeto de Pesquisa a “Modernização do Sistema de Convênios da Administração Pública com a Sociedade Civil”, desenvolvido pelo Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor da PUC-SP (NEATS), no âmbito do Projeto “Pensando o Direito”, realizado pela Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) do Ministério da Justiça, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).



Os pesquisadores Paula Racanello Storto e José Alberto Tozzi, apresentaram a pesquisa conforme apresentação anexa demonstrando processo da pesquisa, e a síntese parcial, mas já bastante avançada, dos resultados deste Relatório.

Após a apresentação dos pesquisadores, diversos especialistas comentaram os resultados, primeiramente do ponto de vista jurídico. Para Rubens Naves, o Estado brasileiro passa por um desequilíbrio entre controle e busca de eficiência e destacou o consenso de que o controle deve ser feito pelos resultados.

Em seguida, Eduardo Szazi corroborou a opinião de que o resultado é mais importante do que o formalismos e destacou as imprecisões da lei e propôs a revogação do RT. 116 da Lei de Licitações e o estabelecimento de prazos e critérios específicos para a assinatura e execução e, principalmente, prestação de contas dos convênios.

O representante da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça,

Francisco Carvalheira Neto, comentou que a falta de clareza dos servidores em relação às normas resulta numa tendência em interpretar a lei de forma mais conservadora, inclusive por receio do servidor em ser responsabilizado por eventuais erros no processo.

Fábio de Sá e Silva, técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Ipea, destacou que essa lógica de muitos servidores em garantir a sua própria segurança jurídica contribui para a formação do atual cenário.

O coordenador da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão José Antônio de Aguiar Neto, responsável pelo SICONV admitiu as limitações do Sistema e pontuou que o Siconv está em um caminho ascendente, e as dificuldades estão diminuindo, e que pesquisas como esta ajudam o processo de priorização da agenda de mudanças.

Laís de Figueiredo Lopes, assessora especial do Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República acredita que o sistema vem sendo aperfeiçoado com o uso e que o SICONV deveria ser uma plataforma que reunisse todas as parcerias e convênios, bem como informou os trabalhos que vem sendo desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho para revisão do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil na Secretaria Geral, que está priorizando a autonomia das Organizações da Sociedade Civil e a ampla discussão pública sobre as propostas que vierem a ser apresentadas

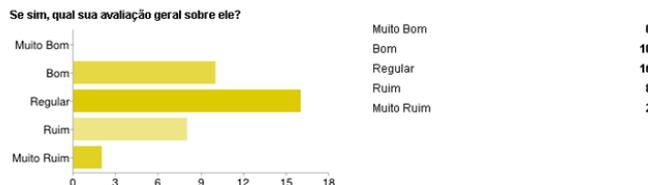
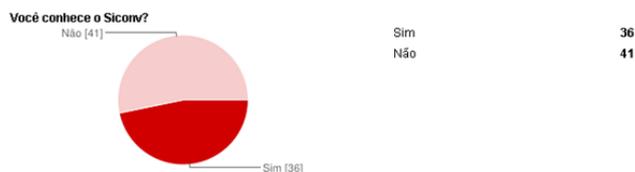
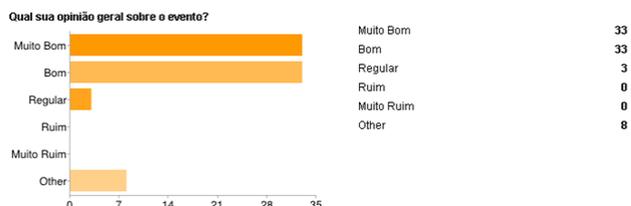
Durante a mesa da tarde, as análises focalizaram o aspecto político e conceitual do papel das entidades sem fins lucrativos e de sua relação com o Estado, abrangendo temas mais amplos que não se limitam aos convênios ou relações de repasse de verbas. Esta mesa foi pensada pelos membros da equipe de pesquisa justamente para posicionar a importância do debate técnico da manhã sob um ponto de vista mais amplo e de longo prazo, numa espécie de extensão do Comitê Consultivo Científico.

Dela participaram nomes importantes do cenário nacional que pensam de forma crítica e fundamentada as relações entre Estado e Sociedade. Com moderação de Fernando Rossetti, do GIFE, a mesa contou com a presença de Félix Garcia Lopez, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA; Pedro Paulo Martoni Branco, economista e Diretor Executivo do Instituto Via Pública; Florência Ferrer, especialista em governo eletrônico; José Eduardo Sabo Paes, Procurador de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT; Augusto de Franco, Escritor e Netwaver da Escola-de-Redes; Vera Masagão Ribeiro, Doutora em Educação e Diretora Executiva da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG; Joelson Dias, Mestre em Direitos Humanos pela Universidade de Harvard e Advogado de Organizações da Sociedade Civil; e Ladislau Dowbor, Doutor em Ciências Econômicas e Professor da Faculdade de Administração da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP.

Os debates desta mesa proporcionaram o pensamento crítico e abstrato sobre as relações entre estado e sociedade civil, e inspirando a equipe de pesquisa no encaminhamento de resoluções finais para conclusão dos trabalhos, na complementação de alguns aspectos

da pesquisa, em especial na elaboração da apresentação e conclusões deste Relatório.

Mesmo após o seu encerramento, o Seminário ainda teve novos resultados. 77 pessoas responderam a questionário²³ sobre o Seminário e sobre o SICONV cujos dados estão expressos abaixo:



Sugestões dos usuários:

- Criação de módulos com modelagens apropriadas para as diferentes organizações e diferentes contratos- Disponibilização de preenchimento e conferência off-line, inclusive com a geração de relatórios parciais
- Vincular SICONV e Lei do Acesso à Informação, o Portal poderia ser adequado para suportar produções multimídia que ilustram os projetos executados no âmbito dos convênios, tais como documentários, etc.
- Possibilidade de impressão de formulários e relatórios parciais e analíticos
- Melhoria no sistema de busca de editais abertos (por busca semântica como o Google)
- Criação de um sistema de avisos por email.

²³ Resultados integrais disponíveis em: https://docs.google.com/spreadsheet/ccc?key=0AiA_C-dDTgJ9dEFadjREaFpvZihU2NPYmNfN2dU7IE. Último acesso em 10 de abril de 2012.

- Maior articulação entre as informações para evitar a necessidade de inserção repetida de dados
- Maior tônica também na avaliação dos resultados
- Integração com outros controles já praticados, permitindo inclusive a importação de dados e o acesso a dados públicos como CNDs atestados, etc.
- Criação de ouvidoria do SICONV
- Criação de um “chat” para suporte
- Georeferenciamento das informações.
- Possibilidade de incluir pagamentos parcelados para cada nota fiscal (já existe a opção, mas não funciona, já que a baixa do documento é feita na totalidade, mesmo se a opção for pagamento parcelado.
- Ainda não há uma opção para fazer devolução de parte de uma despesa, por exemplo: Se por algum motivo uma pessoa que recebeu duas diárias, permanecer apenas um dia viajando e devolver 1 diária, não há como creditar a devolução. Como está hoje, o recurso poderá apenas ser devolvido através da aba “ingresso de recursos”, mas a despesa continuará contabilizada na totalidade.

O Seminário foi integralmente filmado para registro e disponibilização à coletividade, por meio do Youtube. Os vídeos do evento serão disponibilizados no link <http://www.youtube.com/user/sistemadeconveniosos/videos>²⁴

Na avaliação da equipe, o Seminário alcançou e superou os resultados esperados, na medida em que não apenas propiciou importante momento de troca de informações e debates sobre os resultados da pesquisa, como também a constatação da utilidade da pesquisa para apoiar os trabalhos de aperfeiçoamento do SICONV e também da regulamentação do segmento das organizações da sociedade civil. Nessa direção, destaque-se convites feitos pela Chefia de Gabinete e Diretoria de Estudos sobre Estado, Instituições e Democracia do IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, e da Assessoria Especial da Secretaria Geral da Presidência da República para apresentação dos resultados da pesquisa em âmbito complementar à atuação desses órgãos.

III.VI. OUTROS MOMENTOS DE ESCUTA E PARTICIPAÇÃO

Como já mencionado, membros da equipe participaram de diversos eventos sobre o tema, dentre os quais, merece destaque o **Seminário Internacional do Marco Regulatório**

²⁴ O acesso aos vídeos encontra-se restrito e aguardando a aprovação do Ministério da Justiça para a inserção em modo público - login: sistemadeconveniososc / senha: siconv2012

das Organizações da Sociedade Civil, promovido pela Secretaria Geral da Presidência da República, em Brasília, nos dias 10,11 e 12 de novembro de 2011, para dar início ao debate público e levantamento de propostas para o denominado “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”.

O programa do Seminário previu, para o segundo dia dos trabalhos, a realização de 4 Oficinas Simultâneas, que se dedicaram a temas definidos como eixos estruturantes para a discussão do marco regulatório: fortalecimento institucional (fomento público, privado e internacional, sustentabilidade, capacitação e acesso à informação); governança e accountability (mecanismos de transparência, prestação de contas, controle, auto-regulação e participação do beneficiário); acreditação e reconhecimento (diversidade dos modelos de acreditação existentes - certificação, qualificação e autorização - , funções e critérios); e contratualização (modalidades de contratualização, formas de repasse de recursos públicos e o modelo de procedimentos x modelo de resultados).

A Oficina sobre Contratualização, que discutiu temas essencialmente relacionados a este Projeto, contou com a participação dos pesquisadores Paula Raccanello Storto e Konstantin Gerber. A Oficina foi composta por dois palestrantes, o Prof. Dr. Carlos Ari Sundfeld, da PUC/SP, e pelo representante de entidade da sociedade civil Sr. Jorge Eduardo Saavedra Durão, da FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, tendo sido mediada por Maria Laura Canineu, assessora da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, e relatada por Paula Raccanello Storto, pesquisadora deste Projeto. Em síntese, o Prof. Dr. Carlos Ary Sundfeld apresentou a figura do Contrato de Colaboração como proposta de instrumento para formalizar relações entre entidades da sociedade civil e Poder Público, previsto no Anteprojeto Lei Geral da Administração Pública, de sua coautoria, e o Sr. Jorge Eduardo Durão destacou as idiossincrasias e dificuldades geradas pela legislação vigente para que as entidades cumpram corretamente a lei na execução e prestação de contas das atividades dos convênios.

O resultado dos trabalhos do Grupo, compartilhado em plenária, no último dia dos trabalhos do Seminário apontou para as seguintes considerações que também foram tomadas como premissas para nosso trabalho:

Avaliação de cenário

- *Reconhecimento da existência de um universo público não-estatal do qual a sociedade civil pode e deve participar numa sociedade democrática.*
- *O repasse de recursos públicos às OSC é legítimo e desejável.*
- *Há consenso sobre o fato de que os convênios, da forma como estão hoje estabelecidos, são inadequados ao modelo desejado para a atuação das OSC no universo público não-estatal.*
- *No que concerne ao processo de seleção de entidades e o regramento mais*

específico dos instrumentos de contratualização das relações de colaboração - Convênios, Contratos de Gestão e Termos de Parceria - a Lei 8.666/93 não se aplica.

- *Há necessidade de se criar mecanismos mais transparentes de seleção das entidades para contratualização com Poder Público, mecanismos estes que respeitem a heterogeneidade e especificidade das entidades e dos Projetos que elas desenvolvem.*
- *A insegurança jurídica é um forte entrave (tanto do ponto de vista dos administradores públicos quanto dos gestores das OSC) para a implantação de alguns bons instrumentos já existentes, que preveem uma lógica de monitoramento, avaliação e prestação de contas com foco no resultado.*
- *O SICONV trouxe avanços na transparência sobre a contratualização entre entes públicos e as OSC, apesar de ainda ser difícil de operar e confuso - tanto do ponto de vista dos administradores públicos quanto dos gestores das OSC.*

Desafios

- *Respeitar a diversidade das organizações da sociedade civil e a especificidade dos segmentos de atuação.*
- *Evitar o uso das parcerias com as OSC para o estabelecimento de uma administração pública paralela e a fuga do direito administrativo.*
- *Garantir o respeito à liberdade de associação e de livre participação das entidades na política.*
- *Garantir condições para a participação qualificada da sociedade civil nos Conselhos de Políticas Públicas*
- *Trazer mais segurança jurídica aos processos de contratação, monitoramento, execução, e prestação de contas dos instrumentos de contratualização.*
- *Definir parâmetros mais claros para o Estado planejar e propor formas de execução e mecanismos de avaliação e fiscalização da atuação das entidades no âmbito dos Planos de Trabalho objeto dos instrumentos de contratualização.*
- *Quaisquer inovações e parâmetros devem respeitar o pacto federativo*
- *Risco de que um novo marco regulatório venha a gerar sobreposição de regras e entendimentos*
- *Alcançar uma maior harmonização do entendimento entre os próprios gestores públicos, órgãos de apoio e de controle, acerca das normas relativas à fiscalização e*

prestação de contas dos instrumentos de contratualização

Propostas

- *Uma lei nacional que regule minimamente e de forma mais sistêmica as contratualizações com OSC na União, Estados, DF e Municípios*
- *Necessidade de se prever mecanismo simplificado específico para repasses de menor valor, com foco nas entidades menores*
- *Respeitar e considerar a pluralidade e heterogeneidade das entidades, das áreas de atuação e da natureza dos projetos que realizam em parceria com o Estado, na elaboração de qualquer nova norma*
- *Os mecanismos de Chamamento Público também devem levar em consideração estas características de respeito à pluralidade e heterogeneidade das OSC, das áreas de atuação e da natureza dos projetos*
- *Avaliar a adequação do chamado “Contrato Público de Colaboração” (gênero dos quais convênios, termos de parceria, contratos de repasse e outros instrumentos) conforme previsto no anteprojeto de Lei Geral da Administração Pública*
- *Criação de parâmetros e critérios de prestação de contas que possibilitem a desejada maior segurança jurídica e a flexibilidade necessária aos Planos de Trabalho dos instrumentos*
- *Especificamente neste item, é necessário estabelecer expressamente: (i) a autorização de pagamento, no âmbito dos repasses, de despesas com salários de empregados das OSC e respectivas verbas rescisórias; (ii) possibilidade de pagamento de despesas administrativas, no valor necessário de acordo com a característica de cada Projeto; (iii) desnecessidade de contrapartida financeira; (iv) desburocratização das compras e aquisições pelas entidades, cujos processos devem ser compatíveis com as características do Projeto e da entidade; e (v) a utilização de critérios que assegurem maior razoabilidade e eficiência na análise das prestações de contas.*

É de se destacar, ainda, que os resultados da pesquisa apresentados no Seminário final em Brasília foram objeto de uma apresentação específica feita no dia 03 de abril de 2012, para os integrantes o Grupo de Trabalho do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, que está discutindo uma minuta de Projeto de Lei para regulamentação das relações de repasse de verbas entre Estado e Organizações da Sociedade Civil. Em linhas gerais, o grupo entendeu que os resultados da pesquisa vão na mesma direção geral das propostas que eles estão estudando. Na ocasião, foi compartilhada com o Grupo a planilha anexa, com o extrato das principais sugestões de aperfeiçoamento do SICONV, para eventuais sugestões de alterações ou complementações.

Por fim, registre-se que ao longo do desenvolvimento deste trabalho, membros da equipe participaram de outros diversos eventos sobre o tema, dentre os quais, merecem destaque o Congresso Brasileiro de Direito do Terceiro Setor, realizado pelo Instituto Brasileiro de Direito Público em setembro de 2011 em Minas Gerais, as palestras na OAB/SP “O Terceiro Setor na Visão do Direito Empresarial”, “Entenda o Terceiro Setor: teoria e prática para advogados, dirigentes e interessados no setor”, “Entenda os mecanismos de doações para o Fumcad”, “A experiência internacional e suas propostas de anteprojeto de lei de isenção do IR de pessoas físicas e jurídicas para doações ao terceiro setor”, o debate realizado no Largo São Francisco, Faculdade de Direito, USP, sob coordenação do Prof. Gustavo Justino de Oliveira e o III Congresso Brasileiro de Fundações e Entidades de Interesse Social em São Paulo, Realização Ministério Público do Estado de São Paulo.

IV. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Para apresentarmos as considerações finais deste trabalho, voltadas à sua conclusão, faz-se necessário retomar as orientações e constatações sobre o Sistema de Convênios do próprio Edital 001/2011, bem como as características da proposta apresentada, que previa a interdisciplinaridade entre acadêmicos e profissionais das áreas do Direito e da Administração; a análise dos Termos de Parceria e Contratos de Gestão (instrumentos específicos para as relações de repasse entre Estado e OSC) com vistas à identificação de pontos que podem contribuir para o desenvolvimento de propostas de elaboração ou alteração das normativas aplicáveis; e a ampla escuta e participação da Sociedade Civil e de representantes dos órgãos públicos federais, a fim de coletar informações e proporcionar a formulação de propostas aplicáveis na prática.

Ainda foi premissa deste trabalho a participação das organizações da sociedade civil, como consequência da legítima participação democrática dos cidadãos nas políticas públicas. Assim, a regulamentação sobre convênios entre essas organizações em o Estado deve garantir o respeito à característica privada das entidades e aos princípios aplicáveis ao uso do recurso público e à boa administração, sem perder de vista a liberdade de auto-organização, prevista como direito fundamental no inciso XVIII do art. 5o. da Constituição Federal: “*XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;*”

A já mencionada alteração na agenda pública sobre convênios ocorrida durante a execução deste Projeto (de setembro de 2011 a abril de 2012) acrescentou um caráter mais prático para a formulação de propostas e sugestões de alteração objeto desta pesquisa.

Assim, as etapas de oitiva de Organizações da Sociedade Civil, Entrevistas e Visitas Técnicas a Servidores e Gestores Públicos Federais; realização dos 03 (três) estudos de caso

e escuta dos membros do comitê Consultivo Científico tiveram fundamental importância de testarmos não apenas da viabilidade técnica das propostas ora apresentadas, mas também que estas atendem à boa parte das questões controversas identificadas por esses públicos de interesse que lidam dia-a-dia com essa legislação.

É fato que a pesquisa buscou enfrentar as questões fundamentais a que se propôs, para que se construa de forma consciente um processo de proposição normativa sobre a modernização do sistema de convênios ou outros instrumentos de repasse de recursos entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil. As respostas a seguir identificadas buscam consolidar os principais entendimentos essenciais para que se percorra este caminho em respeito aos princípios referenciais a partir dos quais este trabalho se estruturou, conforme apresentado na Introdução deste relatório:

1. A regulamentação existente sobre convênios está adequada à lógica das parcerias entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil?

Esta pesquisa constatou - a partir do estudo da legislação, doutrina e jurisprudência - a ausência de regulamentação do convênio entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil em nível legal, bem como a ocorrência de sucessivas alterações nas normas regulamentadoras desses convênios em nível infralegal (Instruções Normativas, Decretos e Portarias) nos últimos anos. Este cenário, somado à multiplicidade de objetos dos convênios e ao dissenso doutrinário sobre a natureza do instrumento e normas jurídicas sobre eles incidentes, leva a um cenário de insegurança jurídica a recomendar uma regulamentação mais adequada à lógica das parcerias entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil.

As ações de escuta, em especial as Oficinas com Gestores das Organizações da Sociedade Civil, Entrevistas e Visitas Técnicas com gestores e servidores públicos e Estudos de Caso, reforçaram de forma contundente esta constatação e a inequívoca demanda dos públicos de interesse envolvidos nesse processo por maior clareza e segurança jurídica nas relações envolvendo organizações da sociedade civil e Administração Pública, sob pena de vulnerabilização e criminalização dessas organizações.

O alcance desta clareza passa pela alteração das normas vigentes, mas também por ações de diálogo, participação, capacitação conjunta, aproximação entre os entes públicos e organizações sem fins lucrativos, para uniformização de entendimentos.

2. Considerando que o conceito legal e infralegal de convênio vigente abrange tanto as relações de cooperação celebradas entre entes públicos entre si quanto aquelas celebradas com entidades privadas, uma eventual proposta de elaboração normativa para a modernização do sistema de convênios da administração pública com a sociedade civil deveria ser contemplada num diploma normativo específico?

Como se disse, em nível legal não há distinção entre os convênios celebrados entre

organizações da sociedade civil e Estado (privado-público) e aqueles que regulam a relação entre entes públicos (público-público).

Já em nível infralegal, a análise da regulamentação hoje vigente e das normas editadas nos últimos anos indica histórica confusão entre estas duas relações jurídicas de naturezas tão diversas. Da forma como está colocada, a regulamentação cria insegurança jurídica e cria restrições ou imposições típicas do regime jurídico de direito público às organizações de direito privado sem fins lucrativos, restringindo direitos.

Assim, recomenda-se que uma eventual proposta de elaboração normativa para a modernização do sistema de convênios da administração pública com a sociedade civil seja contemplada num diploma normativo específico, a fim de superar de forma definitiva esta questão.

3. A regulamentação da matéria, hoje feita em nível infralegal, por meio de atos do Poder Executivo, deveria ser feita por meio de lei?

A insegurança jurídica constatada aponta para que lei específica regulamente de forma clara e mais perene os convênios com entidades sem fins lucrativos. Ressalve-se que tecnicamente, bastaria um Decreto regulamentador, uma vez que a figura do convênio já está prevista em nível legal.

O fato da legislação federal servir como fonte para edição de normas análogas por estados e municípios quando da elaboração de normas próprias sobre convênios e outros instrumentos de ajustes, aponta para a proposta de que uma lei nacional regulamente as normas gerais da matéria o tema.

No entanto, enquanto não sobrevenha um processo legislativo mais sólido voltado à regulamentação dos convênios entre OSC e a Administração Pública, é possível avançar significativamente por meio de edições de normas infralegais, capacitações, rodadas e encontros voltados à uniformização de entendimentos.

Qualquer que seja o ato normativo que venha a ser editado sobre estes convênios num curto prazo, propomos que este aborde especificamente, alguns pontos fundamentais para a harmonização de entendimentos, dentre os quais destacamos os seguintes:

a) expressa autorização de que os trabalhadores não voluntários, inclusive dirigentes da entidade, que atuem como empregados nos Projetos conveniados sejam contratados no regime celetista e que o Plano de Trabalho e Orçamento do Projeto contemple verbas para o pagamento de salário, verbas rescisórias limitadas ao período e valor relativos ao período de vigência do Convênio;

b) estabelecimento de prazos claros para a análise das prestações de contas e guarda de documentos;

- c) autorização de pagamento de diárias, rateio de despesas fixas, reembolsos de despesas, prestadores de serviços ou beneficiário fora do sistema bancário;
- d) edição de norma específica determinando procedimento para abertura da conta-corrente, tipo vinculado de aplicação financeira e a não incidência de taxas ou tarifas bancárias sobre as contas vinculadas dos convênios; e
- e) realização de aperfeiçoamentos ao SICONV para que o sistema reflita .

4. Como se caracteriza o atual modelo de controle aplicado à gestão e fiscalização dos convênios celebrados com organizações da sociedade civil ?

Caracteriza-se por ser um controle a posteriori e formalista. Este estudo constata o aumento do controle burocrático e formal dos convênios com o SICONV, com acentuado desequilíbrio entre as atividades de planejamento e controle.

Nesse particular, incrementar a consulta pública, a qualificação de servidores e a integração entre executores, controladores internos e externos, para melhoria da fase de planejamento pré-convênio desponta como prática fundamental de ser melhor estabelecida em nível de regulamentação pública.

5. Como as qualificações de OS e OSCIP e o modelo de emparceiramento e de controle dos termos de parceria e contratos de gestão podem influenciar a elaboração de uma proposta normativa sobre convênios?

Estes modelos contemplam boa parte das sugestões de alterações propostas neste estudo para os convênios, em especial aquelas de natureza administrativa da instituição privada. Tanto a Lei das OSCIPs quanto a Lei das OS estabelecem que o Plano de Trabalho deve conter as despesas com pessoal e o pagamento dos empregados; preveem uma Comissão de Avaliação focada dos resultados e desempenho da organização privada no Projeto, e estabelecem a submissão da entidade aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Estes elementos, somados a normas voltadas ao bom uso do recurso público, como a determinação de contratação de auditorias externas independentes para fiscalização dos recursos público repassados conforme o caso, regulamento próprio com as normas de compras e contratações e o estabelecimento de Conselho Fiscal, são medidas que, por um lado, proporcionam maior transparência e participação na execução dos convênios, e de outro, reconhecem a autonomia das entidades privadas na gestão de projetos, razão pela qual considera-se que as qualificações de OS e OSCIP e o modelo de emparceiramento e de controle dos termos de parceria e contratos de gestão podem influenciar a elaboração de uma proposta normativa sobre convênios .

6. Que instrumentos administrativos e gerenciais poderiam ser aplicados para implementar a lógica de controle por resultados com menores custos para os projetos de cooperação objeto dos convênios celebrados entre a administração pública e as organizações da sociedade civil?

O desafio consiste em simplificar a prestação de contas, sem perder com isso a transparência traduzindo a informação de desempenho e de contabilidade para um sistema de transparência e de gestão públicos, para além de uma discussão de contabilidade e avaliação internas de uma ONGs, cujos critérios não cabem ao Estado intervir.

Nessa direção, propõem-se a criação e alimentação constante de bancos de indicadores, aproveitáveis ou não do setor privado, da implementação das políticas públicas com indicadores financeiros e não financeiros, inclusive, em respeito às particularidades regionais e sociais.

Estas medidas devem ser realizadas de forma a reduzir e simplificação os controles relacionados à forma ou método de execução de todas as espécies de convênios e instrumentos de cooperação, priorizando-se o acompanhamento de indicadores de resultados e vetores de desempenho, com foco na qualidade das entregas.

Modernizar a qualificação e o planejamento voltado à implementação de parcerias e as especificações dos planos de trabalho, que devem ser analisados previamente caso a caso, com justificativa para as principais despesas, também auxiliará a tangibilização de resultados. Nessa direção, sugerimos também transformar o SICONV numa ferramenta que proporcione esse planejamento, acompanhamento, para além de um mecanismo voltado exclusivamente ao controle.

7. Considerando a necessidade de eficácia e de controle gerencial por resultados, que alterações/complementações podem ser feitas na legislação existente?

A regulamentação existente sobre convênios, relacionada à sua celebração, execução e prestação de contas, não está jurídica ou tecnicamente adequada à lógica das parcerias entre o Poder Público e a Sociedade Civil.

Primeiramente há que se salientar que as normas deixam de considerar peculiaridades próprias do regime de direito privado, a que se encontram submetidas as entidades de direito sem fins lucrativos. Em segundo lugar fica evidente que a lógica de controle do Estado tem se apresentado de modo meramente formalista, a posteriori, sem o devido enfoque no planejamento, na implementação e na eficácia das políticas de interesse que se executam por meio de convênios.

Ademais, a prestação de contas é burocrática e morosa, a despeito da existência do SICONV. Chama a atenção a ausência de retorno por parte dos órgãos públicos a ausência de análise sobre as prestações de contas apresentadas pelas organizações.

A desconsideração da natureza jurídica de direito privado das organizações evidencia-se especialmente na fase de execução dos projetos, em que o Estado não raro transfere às entidades privadas a obrigação de - ao aplicar dinheiro público - utilizar as regras da Lei de Licitações, incidentes apenas sobre a Administração Pública Direta e Indireta, conforme se pode extrair do art. 2º da Lei Federal 8.666/93²⁵, em interpretação sistemática com o caput do artigo 37 da Constituição Federal²⁶. A falta de clareza sobre a nãoaplicação da Lei de Licitações sobre os recursos repassados por meio de convênios causa confusões de entendimento entre os órgãos repassadores e de controle, que misturam relações jurídicas diversas, estendendo restrições típicas do regime jurídico de direito público a organizações de direito privado, sem fins lucrativos, lesando direitos e causando perda de eficiência.²⁷

Assim, como primeira medida propomos que sobrevenha norma - bem como formações capacitações de gestores públicos e privados sobre a ausência de obrigatoriedade da entidade privada que recebe verbas por meio de convênios, Termos de Parceria, Contratos de Gestão ou outros instrumentos de repasses sobre a ausência de necessidade em se observar os dispositivos da Lei 8.666/93, na utilização destas verbas de origem pública.

Nessa direção, recomenda-se alterar o dispositivo do artigo 116 da Lei n. 8.666/03, que é a origem de boa parte dessa divergência ao estabelecer que a Lei 8.666/93 “aplica-se no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres, celebrados por órgãos e entidades da Administração.” Este dispositivo, impreciso e genérico, dá margem a interpretações equivocadas, ora para fundamentar descabida imposição da licitação a entidades privadas, ora para exigir que a Administração, ao conveniar, siga as regras de licitação para escolher a escolha dos convenientes. Note-se que esta última exigência de licitação para a escolha de entidade parceira sob o sistema de convênios, já foi descartada por diversos órgãos julgadores, o que não afasta, todavia, a necessidade de que a escolha seja resultado de um processo público e isonômico²⁸.

Nessa direção, propomos a revogação do artigo 116, para definitivamente afastar a interpretação de que a Lei de Licitações seria aplicável aos convênios, Termos de Parceria, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública.

Ressalte-se que este aspecto deve estar claramente refletido nos demais diplomas normativos que regem a matéria, em especial no módulo do SICONV referente à Execução de Projetos.

O convênio pressupõe colaboração. Daí porque o chamamento público deva permitir

25 Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências

26 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

27 Nesse sentido julgado do STF na ADI 1864-9, de agosto de 2008, em que se consignou a regra de não existir a obrigatoriedade de obediência aos procedimentos licitatórios para as entidades privadas que atuam em colaboração com a Administração Pública.

28 Conforme voto do Ministro Carlos Ayres Britto na ADI 1923, sobre a Lei 9.637/98 – Lei das Organizações Sociais.

a seleção de mais uma conveniente para execução de um Plano de Trabalho, bem como a comunhão de projetos, na forma de pluriconvênio proporcionando o estabelecimento de uma rede colaborativa. Não é a lógica da competição e sim a lógica da cooperação que atenderá o interesse público.

Sublinhe-se, ainda que o Anteprojeto da Lei Geral da Administração Pública traz um regramento guarda-chuva para com convênios, ajustes, Termo de Parceria como espécies do Contrato Público de Colaboração, gênero apto a albergar as relações de parceria, fomento e cooperação, mostra-se alinhada à necessidade de elaboração normativa para os vínculos de contratualização entre Estado e organizações da sociedade civil, prevendo que o chamamento público deve ser precedido da regulamentação do programa. Nesse particular, é de se destacar a consulta pública e a integração entre controles interno e externo, na etapa de planejamento, com integração do chamado controle social em que há possibilidade de aferição pública sobre o objeto que se deve posteriormente prestar contas.

As demais regulamentações, sobre as especificidades dos convênios, do software SICONV e da prestação de contas, não careceriam da promulgação de Lei, uma vez que a figura do convênio já está prevista em nível legal, bastando, tecnicamente, para o fim de uniformização de entendimentos, a promulgação de Decreto Regulamentador.

Contudo, como já se disse, parece ser desejável, em razão da insegurança jurídica constatada nesta pesquisa, que seja proposta Lei que regulamente, de forma específica, clara e perene os convênios com entidades sem fins lucrativos.

Há pontos fundamentais para a harmonização de entendimentos, dentre os quais destacamos:

- ***divisão taxonômica e clara dos instrumentos de convênios com a sociedade civil em categorias distintas em forma, direitos e obrigações, de maneira proporcional e razoável, que abarquem: (i) a prestação de serviços de relevância pública para a execução de políticas parametrizadas previamente pelo Estado; (ii) a participação da sociedade civil nos processos de desenvolvimento e experimentação de políticas de interesse; e (iii) o fomento a atividades comunitárias e/ou associativas de interesse público que atuem em atendimento ao objetivo constitucional de redução das desigualdades; tema a ser tratado mais detalhadamente a frente;***

- **diferentes tratamentos relativos acerca da cobertura de gastos administrativos, de acordo com a classificação adotada;**

- **diferentes obrigações relativas à contrapartida e à prestação de contas, de acordo o tipo de convênio escolhido;**

- **expressa menção da não incidência das disposições da Lei de Licitações na aplicação dos recursos públicos repassados a entidades sem fins lucrativos;**

- **expressa autorização de que os trabalhadores não voluntários, inclusive dirigentes da entidade, se for o caso, que atuem nos Projetos conveniados com habitualidade, pessoalidade, subordinação sejam contratados no regime celetista desde que o Plano de Trabalho e Orçamento do Projeto contemple verbas para o pagamento de salário, verbas rescisórias limitadas ao período e valor relativos ao período de vigência do Convênio;**

- **clareza quanto às normas que instituem a forma e os prazos para a prestação de contas e guarda de documentos, que devem uniformemente, serem aplicados por todos os Órgãos Públicos que conveniam em âmbito federal;**

- **expressa autorização para a inclusão das eventuais despesas administrativas da entidade comprovadamente relacionadas à execução dos convênios;**

- **dispensa do atestado de existência e funcionamento** quando a entidade puder apresentar além de seu CNPJ, relatório de atividades realizadas;

- **desvinculação da apresentação de títulos e certificados (Utilidade Pública, OSCIP, etc.),** para a celebração de instrumentos de repasse

- aperfeiçoamento da participação popular e aproximação entre Estado e entidades da sociedade civil na discussão das políticas de parceria, e das demais, com uso de audiências públicas, implementação da Emenda Orçamentária Popular ou de Orçamento Participativo Popular em nível federal.

- **entendimento expresso de que os atestados de capacidade técnica não devem ter sua validade expirada** em decorrência do tempo e que devem ser interpretados, em seu conjunto de forma sistemática para comprovar a capacidade de execução da entidade face ao projeto que pretende implementar; e

- **previsão de espaços de interação ativos** antes, durante e depois da execução do convênio, que facilitem a participação da sociedade na escolha e na fiscalização das políticas implementadas, em especial no processo orçamentário, para o cumprimento das metas do PPA.

No que se refere ao controle, nossas sugestões caminham para criar um sistema no qual a prestação de contas dos resultados seja mais relevante do que o mero controle formal quando as políticas e indicadores já são conhecidas da Administração. E que, nos casos dos convênios com maior carga de “inovação” e “experimentação” de políticas, o controle formal não se preste apenas a comprovar as despesas, mas também a subsidiar a definição de custos e indicadores de avaliação de políticas.

Note-se que não se pretende exterminar a prestação de contas disposta no artigo 70

da Constituição Federal, que visa a garantir a lisura na aplicação dos recursos, mas de regulamentá-la no sentido de acolher a lógica de parceria e eficiência na obtenção dos resultados. O desenvolvimento dessas iniciativas inovadoras, voltadas à experimentação de alternativas para enfrentamento de questões sem precedentes formatadas em termos de política pública deve ser diferenciada das parcerias voltadas à entrega de serviços de relevância pública pelas organizações sem fins lucrativos, como também do fortalecimento e a organização da sociedade civil, política essa diversa da que estabelece normas para as relações de parceria. Sublinhe-se, mais uma vez, o fomento ao associativismo consistir em dever constitucional do Estado e o que vem sugerido, neste estudo, repita-se, consiste em distinguir a política de fomento para a atividade vocacionada da entidade sem fins lucrativos, da política de parceria por exercício de delegação, em parte, de programa federal, para fins de específica destinação orçamentária, para além dos necessários aperfeiçoamentos de gestão informacional, para o exercício de ambas políticas.

Como esquema classificatório, sugerimos que uma eventual proposta legislativa sobre convênios considere a existência de pelo menos 3 (três) tipos específicos de relações formalizadas por esses instrumentos, distintas entre si e que merecem tratamento próprio, proporcionais e razoáveis, adequados às suas características:

1º. Tipo - caracterizado essencialmente por se tratar de uma **parceria em programa federal**, para fins de implementação de política pública. Este tipo de convênio envolve a **prestação de serviços de responsabilidade** do Estado e cuja **classificação, método e custo** são previamente conhecidos e padronizados pelos órgãos públicos responsáveis pela política pública – **normalmente serviços de natureza continuada**. Propomos **prestação de contas baseado no atingimento das metas da execução, paga pelo valor de custo previamente estabelecido** - não comprovação fiscal de cada uma das despesas

2º. Tipo - tem como principal característica ter por objeto a **participação das entidades da sociedade civil** no processo de formulação e desenvolvimento de política pública. Ocorre, muitas vezes, em **caráter experimental, para fins inovação e aquisição conjunta** de conhecimento entre Estado e Sociedade, em área em que **não há classificação, método ou custo previamente estabelecido** – **normalmente projetos de natureza inédita ou não continuada**. Se estruturadas, **tendem a migrar para o item anterior**.

Neste caso, propomos que as prestações de contas prevejam a necessidade de comprovar os gastos incorridos de acordo com o orçamento estabelecido - Focado na **aquisição conjunta de conhecimento sobre o processo de formulação dos serviços e respectivos custos**.

3º. Tipo - caracterizado pelo **apoio ou fomento à manutenção de entidades e organizações comunitárias** de interesse público, normalmente constituídas na forma

de associação e que atuam em atendimento ao objetivo constitucional de redução das desigualdades - Foco é no **apoio às atividades da entidade**, relacionadas ao seu objeto social e importância da ação desenvolvida na área social e região de atuação.

Neste caso, considerando que não se trata de um projeto específico, propomos que devem envolver **verbas de menor valor**, cujas **prestações de contas seriam baseadas nas demonstrações contábeis e relatórios de atividades indicando a origem e a aplicação dos recursos** de acordo com o Estatuto Social, ou plano de trabalho referencial.

OBJETO DA COOPERAÇÃO	CHAMAMENTO PÚBLICO PRÉVIO	CONTRAPARTIDA	DESPESAS ADMINISTRATIVAS	PRESTAÇÃO DE CONTAS
<p>Tipo 1</p> <p>Cooperação entre Administração e sociedade civil, caracterizado essencialmente por se tratar de parceria em programa federal já parametrizado, para fins de implementação de política pública ou convênio administrativo de delegação parcial de execução de programa federal, para serviços de relevância pública. Este tipo de convênio envolve a prestação de serviços de responsabilidade do Estado e cujo método e custo é previamente conhecido e parametrizado pelo Poder Público.</p> <p>Cada Ministério deveria ter a tipificação dos serviços normalmente executados pelas ESFL, com a definição do valor padrão para cada serviço. A contratação seria por serviço com um valor conhecido.</p>	Obrigatório	Não é obrigatória	Completamente admitidas, sem quaisquer restrições. Estas já estariam contempladas no preço do serviço sem a necessidade de destaque.	Controle primordialmente feito pelos resultados, sendo certo que organização deve guardar, por 5 anos, os documentos contábeis referentes as despesas realizadas para eventual averiguação do TCU. A mera irregularidade na Prestação de Contas Formal não gera glosa, sendo certo a constatação de descumprimento de preceitos legais no processo, como o uso de trabalho infantil, a sonegação de impostos ou a juntada de notas frias inabilitam o proponente a convênir.
<p>Tipo 2</p> <p>Cooperação entre Administração e sociedade civil, destinada a de um lado a fomentar a participação nos processos de desenvolvimento de políticas públicas, e de outro a experienciar em caráter "piloto" projetos onde a inovação e aquisição conjunta de conhecimento entre Estado e Sociedade contribuem para a formulação de programas de relevância.</p>	Não obrigatório, mas desejável	Não é obrigatória contrapartida. Remanesce como questão a cessão ao Estado, para a replicação das metodologias e tecnologias criadas no âmbito do Projeto. Podendo passar a compor banco de projetos e tecnologias sociais das parcerias, de domínio público	A prestação de contas seria basicamente a comprovação da execução quantitativa dos serviços. O preço já estaria estabelecido em contrato, sendo portanto desnecessária a comprovação e detalhamento dos custos e desembolsos.	Controle focado tanto nos resultados quanto na comprovação de despesas uma vez que a prestação de contas serve para subsidiar eventual parametrização de indicadores financeiros e de resultados da política. Quando e se este tipo de serviços tornar-se rotineiro passaria a integrar o grupo de serviços anteriormente mencionados.
<p>Tipo 3</p> <p>Cooperação entre Administração e sociedade civil, caracterizado essencialmente por apoiar a manutenção de movimentos, iniciativas e ou organizações comunitárias de interesse público, que atuam em atendimento ao objetivo constitucional de redução das desigualdades.</p>	Não obrigatório	Não é obrigatória	Completamente admitidas, inclusive aquelas comprovadamente relacionadas à prestação de contas, à auditoria, à assessoria contábil e jurídica.	Controle focado meramente nas atividades relatadas e comprovadamente realizadas pelo convenente, durante a vigência do convênio, admitindo-se Plano de Trabalho Referencial. Neste caso a contabilidade e o estatuto da ESFL deveriam ser instrumentos decisivos na prestação de contas.

IV.1 - Sobre o SICONV: Impressões e Sugestões Complementares de Modernização de Software

O Edital do Projeto convidou a equipe de pesquisa a estudar as modificações que o sistema de convênios deve sofrer para se tornar mais moderno e eficiente.

O presente estudo constata que o SICONV – o mais recente sistema para gestão de convênios entre entidades da sociedade civil sem fins lucrativos e entes da Administração Pública, não foi pensado para esta finalidade. A eficiência não esteve entre um dos objetivos originários do SICONV, tampouco o caráter moderno ou gerencial do sistema, mas sim o controle e a diminuição do número dos convênios e da quantidade de recursos repassados para esta finalidade.

Sob esta ótica, é possível afirmar que o SICONV é um sucesso. Este estudo constata o aumento do controle burocrático formal dos convênios com o SICONV, bem como o relato de mais de uma entidade tratando da desistência de buscar fontes públicas de financiamento, diante do alto custo e do alto risco econômico e político envolvidos na relação jurídica com o governo.

Por outro lado, é forte a convicção de uma gama de organizações do legítimo exercício de um legítimo direito fundamental de participação nas políticas públicas por parte das organizações, seja. Este perfil de organizações mais combativas e voltadas à promoção dos direitos humanos, compreende que não se pode afastar da esfera pública e que faz parte de sua missão institucional atuar com o Estado na execução de políticas públicas, como forma de exercício de um direito fundamental de participação, previsto na Constituição Federal e nas diretrizes e princípios básicos de determinadas políticas de interesse.

O custo da burocracia e excesso de formalismos podem afastar do Estado dois perfis de entidades que chegam onde o Estado muitas vezes não chega: aquelas que atuam em regiões afastadas, ou temas eminentemente inovadores e entidades modernas, eficientes e bem gerenciadas.

Recente estudo formulado pelo IPEA, divulgado por meio do Comunicado n. 123, bem como dados apresentados pelo Ministério do Planejamento Encontro Técnico sobre o SICONV promovido pela CGU, em 08 de março de 2012, constatam significativa diminuição dos recursos repassados às organizações da sociedade civil, em especial no ano de 2011. (link para a pesquisa do IPEA http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12534&catid=22&Itemid=2)

Nessa direção, as contribuições dos Conselheiros Consultivos do Projeto na abertura das Oficinas com os gestores de Organizações da Sociedade Civil constataam, sob diferentes óticas, situações que inspiram acompanhamento e reflexões a fim de evitar um possível afastamento das entidades da sociedade civil do Estado, que é a centralidade da universo

no qual se inserem as relações de cooperação entre as organizações da sociedade civil e o Estado.

O desequilíbrio entre as atividades de planejamento e controle, por meio do qual os órgãos de controle têm se equipado e estruturado de forma muito mais eficiente que as áreas finalísticas, executoras das políticas, um movimento geral de segmentos da sociedade e dos órgãos de controle sobre de criminalização da política, que atinge desde agentes políticos até dos movimentos sociais, passando pelas organizações da sociedade civil e a necessidade de garantia ao direito fundamental de participação política foram objeto de considerações pelos membros do Comitê Consultivo Científico.

Assim, temos claro que a modernização das relações de convênio entre Poder Público e organizações da sociedade civil inserem-se no contexto mais amplo das relações Estado-sociedade, incluindo, mas não se limitando aos repasses.

Caso se prossiga com a política de manter o SICONV obrigatório, o que parece ser a tendência estabelecida, nossa recomendação é no sentido de que se crie um ambiente específico para os convênios com entidades sem fins lucrativos, observadas, no mínimo, as sugestões de alteração normativa que independam de lei, mencionadas na tabela anexa, que inclui como principal recomendação, independentemente da revogação do art. 116 da 8.666/93, recomendamos excluir do SICONV qualquer menção à Lei 8.666/93 ou à nomenclatura “**licitação**”, especificamente o item “**incluir Licitação**”, que requer das entidades da sociedade civil o preenchimento dos campos de informações tipicamente voltadas para convênios administrativos entre entidades públicas, tais como **licitação, publicação, numeração de processo e de licitação, entre outros:**

Dados da Licitação/Pedido de Cotação

Numero Licitação	77/2010
Modalidade	Pregão
Inciso	
Data da Publicação	01/09/2010
Número do Processo	12345
Objeto	Aquisição de computadores
Fundamento Legal	Decreto 5450

A seguir quadro com a sistematização das principais sugestões de natureza administrativa e/ou legislativa que contribuem para a modernização do SICONV, de modo a garantir e zelar que o controle dos repasses públicos seja feito de forma transparente e participativa, a partir dos resultados e análises realizadas durante a execução da Pesquisa.

Etapas	Ações	Pontos Positivos/ Fortes	Pontos Negativos/ Fracos	Propostas	Altera Norma Vigente	Justificativa
Chamamento Público	Edital	Obrigatoriedade do chamamento público ou concurso de projetos para formação de parceria operacionaliza a aplicação dos princípios da impessoalidade, isonomia e publicidade.	Os editais de seleção costumam ser confusos e contraditórios, não favorecendo a seleção da melhor entidade para o trabalho. Muitas vezes reproduzem o padrão da Lei n. 8.666/93.	Sugere-se que os editais sejam elaborados com metas e indicadores da própria política onde se insere a parceria, de forma objetiva, com detalhamento claro e conciso das condições de seleção para desenvolvimento da parceria, se possível aberto à consulta para definição de metas.	Não	A clareza e concisão dos termos do edital, ferramenta que delimita o escopo da parceria e os critérios para a seleção de projetos ou entidades, são importantes para assegurar que as propostas sejam melhor elaboradas e possam garantir que o objeto do ajuste a ser celebrado seja alcançado de forma eficaz.
Credenciamento	Obtenção de senha	Importante ter senha para identificação dos usuários	Conforme consta do Manual do SICONV, em caso de esquecimento/perda da senha, a solicitação de nova pode ser feita pelo próprio site. No entanto, caso o sistema dê a mensagem de erro ou não envie a senha por e-mail, o usuário deverá comparecer a uma Unidade Cadastradora portando a documentação necessária para solicitar a alteração de senha ou verificar o e-mail cadastrado.	Aprimorar o processo de recadastramento de senha on-line para que não haja necessidade de deslocamento até a unidade cadastradora.	Não	É importante que as ferramentas tecnológicas facilitem e não criem novos entraves burocráticos.
Cadastramento do proponente	Comprovação de existência prévia	Nos termos do Manual do SICONV, entidades que desenvolvem ações voltadas à educação, assistência social e saúde tem facilitado o seu cadastramento. Não se exige que a entidade tenha inscrição no CNPJ há pelo menos 03 (três) anos, bastando que as informações sejam relativas ao exercício anterior.	A Portaria 507/11 não faz essa diferenciação. Exige prova de inscrição da entidade, independentemente da área de atuação, no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas pelo prazo mínimo de 3 (três) anos quando vier a celebrar o instrumento.	Pelo menos nessas três áreas, deve ser alterada a normativa para ter harmonia com a Lei 12.102/09. Mas no geral, a normativa deveria exigir um ano apenas e não três, para permitir que entidades com pessoal técnico qualificado, ainda que com pouco tempo de existência como organização, não sejam impedidas de celebrar parcerias, especialmente em temas inovadores como a construção de novos direitos	Sim	A intenção de priorizar essas três áreas foi repisada quando da edição da Lei 12.102/2009, que em seu artigo 3º, possibilita a concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social ou sua renovação a entidades que demonstrem cumprir os requisitos necessários à obtenção do título no exercício fiscal anterior ao do requerimento, observado o período mínimo de 12 (doze) meses de constituição, não mais condicionando a concessão a entidades que tinham menos de 03 (três) anos de efetiva atuação.
Cadastramento do proponente	Comprovação de experiência prévia no objeto	Demonstração de experiência para a execução de atividades semelhantes as que deverão ser executadas na parceria por meio de uma multiplicidade de documentos tais como a apresentação de instrumentos similares firmados com órgãos e entidades da Administração Pública, relatórios de atividades desenvolvidas, declarações de conselhos de políticas públicas, secretarias municipais ou estaduais responsáveis pelo acompanhamento da área objeto da parceria	Funcionalidade nova, disponibilizada pelo SICONV desde 16 de janeiro de 2012, ainda não conhecida pela maioria dos gestores públicos que deverão aprovar os comprovantes de experiência prévia.	Permitir que a comprovação de capacidade se dê pelo currículo da equipe técnica. Adiciona-se a necessidade de capacitação dos gestores públicos para aprovação e das entidades para apresentação de documentos no SICONV.	Sim	O prazo de três anos apresenta os mesmos problemas em relação ao impedimento da participação das organizações qualificadas ainda que recentes em termos de tempo de existência para comprovação.
Cadastramento do proponente	Habilitação pelo órgão	Cada órgão da administração pública é livre para habilitar ou não o proponente na sua área de atuação a partir da análise que faz das informações e documentos constantes do cadastro no SICONV.	Muitos gestores não se sentem seguros para habilitar organizações em uma área se ela foi não habilitada para outra área.	Fortalecer a cultura de parcerias na gestão pública, por meio de formação permanente dos gestores e das organizações interessadas em celebrar convênios ou termos de parceria com o Estado, propondo sempre o alinhamento de cada ajuste com a política pública correspondente.	Não	Essa liberdade conferida aos órgãos é interessante na medida em que atrai para o próprio órgão a responsabilidade sobre a habilitação do proponente no caso concreto. A mesma responsabilidade pode causar um recuo e gerar posições mais conservadoras.

Cadastramento do proponente	Comprovação de idoneidade creditícia dos dirigentes	Auto-declaração do dirigente máximo da entidade acerca da inexistência de dívida com o Poder Público e de inscrição nos bancos de dados públicos ou privados de proteção ao crédito".	Exigência formalista e declaratória que pode causar muitos danos às organizações por motivos particulares que não necessariamente seriam critérios para a não contratação com o Poder Público, como conta de celular em discussão, por exemplo.	Aferição de idoneidade no exercício de funções de administração, tanto pública quanto privada, deveria ser considerada por ser ponto mais relevante do que a aferição de idoneidade na vida privada ou pessoal.	Não	Como a legislação aplicável não exige das entidades privadas sem fins lucrativos a apresentação de declaração de regularidade penal de seus dirigentes, a substituição das certidões que comprovam a inexistência de pendências pela auto-declaração da regularidade civil do dirigente é alternativa suficiente e menos burocrática.
Cadastramento do proponente	Comprovação de não parentesco dos dirigentes	Auto-declaração do dirigente máximo da entidade informando, sobre cada um dos dirigentes (leia-se diretores e conselheiros) se "é membro do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público ou do Tribunal de Contas da União, ou respectivo cônjuge ou companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau."	O parentesco pode existir sem representar um risco para a decisão de seleção da organização ou qualquer outra etapa na relação de conveniamento com o Poder Público	Refletir sobre como evitar o nepotismo e o tráfico de influência em determinados tipos de transferências de recursos que poderiam sujeitar-se à referida comprovação. No mínimo, retirar os relativos por afinidade e os colaterais.	Não	Referida declaração poderia ser exigida em determinados tipos de transferências. Fato é, todavia, que sua exigência prejudica o exercício da liberdade de associação e de participação da sociedade civil em espaços de desenvolvimento de políticas públicas. Restringe que os familiares de agentes públicos possam exercer seu direito de participação social.
Cadastramento do proponente	Comprovação de reconhecimento de existência por autoridades locais	A Portaria 507/11 não mais contempla a exigência de apresentação de declaração de funcionamento regular nos 03 (três) anos anteriores ao credenciamento, emitida por 03 (três) autoridades do local de sua sede.	A LDO de 2011 (Lei n. 12.465/11), em seu artigo 34, inciso VII, mantém a exigência das três declarações de autoridade. O Manual para cadastramento de proponente do SICONV está desatualizado e continua a exigir.	Atentar para que as próximas LDOs não prevejam a necessidade desta comprovação. Prever expressamente na norma que a comprovação de atuação poderá ser feita por instituições públicas e privadas que financiam ou acompanham os trabalhos da entidade	Sim esta é uma previsão das últimas LDOs	Exigência antiga que vem da lógica clientelista da declaração de utilidade pública de 1935. Não coaduna com os tempos presentes, onde nem sempre a atuação da entidade se dá no local de sua sede, podendo ter atuação mais abrangente. Mais adequado é que referida declaração seja confirmada por documentos de instituições públicas e privadas, ou geradas pela própria organização, tal como de forma mais acertada fez a Portaria 507/11 no que tange a comprovação dos três anos de exercício. O cumprimento deste requisito de busca do reconhecimento pelas autoridades locais é, no mínimo contraditório, pois de um lado a legislação veda a celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como dirigente agente público ou seus parentes, de outro, obriga que as entidades construam relações com autoridades para delas solicitar seu reconhecimento de existência.
Cadastramento do proponente	Comprovação de titulação ou qualificação pelo poder público no SICONV	Acertada a possibilidade de não exigência de titulação para a celebração de convênios com o Estado	As qualificações e titulações concedidas pelo próprio Governo Federal não são valorizadas na hora de estabelecer uma parceria, o que causa o questionamento de sua existência.	Manter a não vinculação da celebração de convênios com os títulos da entidade mas considerá-los na análise da seleção.	Sim	O acúmulo proporcionado pela análise da qualificação técnica e da capacidade operacional para gestão e controle de recursos públicos previamente realizada pelos órgãos concedentes das qualificações e titulações, embora não vinculativa, pode subsidiar a análise do órgão concedente acerca da seleção da ESFL
Cadastramento de proposta	Indicação do instrumento a ser formalizado	Campo para inclusão do Termo de Parceria no SICONV é necessário para atender a legislação vigente. Desafio será desenhar fluxo que demonstre o controle mais gerencial e por resultado típico dos Termos de Parceria, que regulamenta exclusivamente a relação entre as qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público e o Estado	Enquanto não se desenhar o fluxo específico dos Termos de Parceria, na prática, o que se tem observado é a análise do modelo de Termo de Parceria pelo de Convênio	Criação de um ambiente no SICONV específico para entidades privadas sem fins lucrativos, revisão geral do fluxo no SICONV e das Portarias que o regulamentam. É preciso agregar aos mecanismos de controle meramente formal, outros de natureza gerencial. Desenhar fluxo específico dos Termos de Parceria, nos termos da Lei 9.790/99.	Não	O SICONV, enquanto instrumento que visa possibilitar maior transparência e controle sobre a aplicação de recursos repassados pela Administração Pública Federal deve refletir, portanto, a realidade de todos os entes que acessam tais recursos, a fim de que o controle a que se presta seja efetivo e adequado à pluralidade dos modelos de parceria existentes.

Cadastramento de proposta	Envio de proposta sem prévio cadastramento	O SICONV autoriza que, de posse do login e senha, possa o Proponente Público enviar propostas a programas que aceitam propostas de proponentes não cadastrados, ou seja, apenas credenciados (sendo certo que caberá ao proponente, depois de aprovada a proposta, se cadastrar em Unidade Cadastradora).	No caso de proponente que seja Entidade Privada sem Fins Lucrativos, este deverá, após o credenciamento, realizar o cadastramento no Portal e munido de todos os documentos comparecer a uma Unidade Cadastradora para aprovação de seu cadastro.	Permitir que Entidades Privadas sem Fins Lucrativos também possam, após o credenciamento, enviar propostas para programas que aceitem propostas de proponentes ainda não cadastrados, mediante o compromisso de apresentar todos os documentos a Unidade Cadastradora para aprovação de seu cadastro, após aprovação da proposta.	Não	Medida interessante para o ente público que poderia ser estendida para as ESFL para possibilitar o envio de propostas logo após o credenciamento, quando for o caso, condicionando o cadastramento no SICONV à respectiva aprovação. O lapso temporal entre o credenciamento e o cadastramento pode obstaculizar a participação das organizações da sociedade civil.
Cadastramento de proposta	Limitação de valor mínimo para formalização do convênio	Há vedação à celebração de convênios com órgãos e entidades da administração pública cujo valor seja inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).	A normativa é omissa quanto a celebração de convênios em valores semelhantes com ESFL.	Aperfeiçoar a legislação vigente sobre subvenções sociais e fundos públicos, além de outras medidas que incentivem a doação privada, para atender a demanda de repasses de menor valor efetuados a organizações da sociedade civil a título de fomento a atividades locais e comunitárias.	Sim	Custos operacionais associados à gestão dos convênios justifica a não celebração do instrumento quando o montante envolvido é de pequena monta.
Cadastramento de proposta	Inserção do Plano de Trabalho	Importante ter campos que induzam a ESFL a preencher o Plano de Trabalho em conformidade com metas e resultados.	O formato atual para inserção dos Planos de Trabalhos é muito "rígido e conciso" o que não permite a descrição técnica das atividades com a profundidade necessária para a análise, tolhendo as organizações de colocarem informações que julguem importantes.	Sugere-se a alteração do SICONV para que passe a contemplar campos que permitam às ESFL descreverem de forma mais pormenorizada as atividades que pretendem realizar ao longo da parceria. Assim como, que o tutorial do SICONV dê informações mais claras e orientadoras de seu preenchimento, provendo às ESFL orientações sobre aspectos que devem ser destacados na descrição do Plano de Trabalho	Não	O detalhamento do plano de trabalho contribui para um melhor monitoramento das ações acordadas e que devem ser executadas em decorrência da parceria. É essencial para descrição do que se pretende.
Abertura da Conta Bancária	Conta Bancária	Ter uma conta bancária própria ajuda na gestão, controle e prestação de contas por conciliação bancária.	Embora os técnicos informem ser vedada a cobrança de tarifas e demais valores para manutenção das contas do convênio, na prática as instituições bancárias acabam cobrando tarifas, que, via de regra, são pagas pelas próprias entidades.	Sugere-se a criação de um mecanismo simplificado que na abertura da conta corrente já preveja a natureza não tarifada e que a normativa vigente preveja expressamente a proibição de sua cobrança	Não	A falta de orientação das instituições bancárias acerca da regulamentação aplicável acaba por gerar prejuízos de natureza financeira às próprias ESFL, além de confusão na prestação de contas.
Contratação de Bens e Serviços	Licitação e/ou processos de compra por entidades privadas sem fins lucrativos	A possibilidade de cotação prévia de preços já reconhece e instrumentaliza diferenças entre entidades públicas e privadas na execução de convênios	O SICONV mantém a terminologia da licitação, processo típico de entes públicos, para entidades privadas sem fins lucrativos, gerando cadastramentos equivocados, falhas e dúvidas.	Excluir o item licitação do campo Processo de Compra e os subitens relativos às modalidades de licitação na interface para ESFL, mantendo apenas a Cotação Prévia, a Pesquisa de Mercado (Valor abaixo de R\$ 8.000,00), criando, ainda, campo de Justificativa para os casos de bolsa, diária ou outra relação, além dos casos em que haja "inexigibilidade" pela impossibilidade de seleção do fornecedor em razão da especificidade do objeto a ser contratado, do know how detido pelo fornecedor ou do fornecedor local único.	Não	O sistema deve refletir com maior acuidade os entendimentos teóricos, legais e jurisprudenciais aplicáveis à matéria, além de permitir que as ESFL possam registrar informações de sua natureza privada, cuja incidência de regras se diferencia de entes públicos.

Contratação de Bens e Serviços	Forma de contratação de empregados no escopo dos Projetos	Não há norma que vede a contratação de empregados. Os entendimentos de que, desde que previsto no Plano de Trabalho, é o que tem apoiado a questão, ainda que não de forma pacífica.	O sistema é omissivo sobre a contratação de empregados no escopo dos Projetos. Tampouco há autorização expressa. As limitações que são, na prática, impostas às entidades sem fins lucrativos no que se refere à contratação de pessoal para execução dos projetos, e, especialmente, respeitando a legislação trabalhista vigente, tem origem na proibição de contratação de pessoal por entes públicos por meio de recursos oriundos de convênios. Ou seja, decorrem da extensão indevida de normas típicas dos repasses entre órgãos públicos a entidades de direito privado.	Sugere-se suprir lacuna existente. Que os normativos que regulamentem a celebração de convênios e parcerias entre ESFL e Poder Público prevejam expressamente esta obrigação de cumprimento dos direitos trabalhistas e que o Plano de Trabalho e Orçamento do Projeto contemple verbas para o pagamento de salário, verbas rescisórias limitadas ao período da vigência do Convênio, respeitados valor de mercado, teto do Executivo Federal e coerência com o objeto.	Sim.	Esta medida destina-se à garantia dos direitos sociais dos trabalhadores que atuam nos projetos e evita que o Estado utilize-se dos convênios e parcerias como forma de precarizar as relações de trabalho no âmbito da prestação de serviços de relevância pública e promoção do interesse público. Os trabalhadores não voluntários que forem atuar no Projeto com habitualidade, pessoalidade, subordinação e onerosidade, devem ser contratados no regime celetista, tal qual determina a legislação em vigor.
Contratação de Bens e Serviços	Cotação Prévia	Ter parâmetros para composição de preços que atribuam ao valor a moralidade devida.	Exigência de cotação prévia pode dar origem a um "mercado de especialistas" em enviar propostas, o que pode, em última análise, precarizar o funcionamento interno dos projetos.	Dispensar a cotação prévia em casos específicos como a contratação de profissional prestador de serviços regulares comprovado por contratos anteriores.	Não	Sob a ótica dos resultados é relevante que a execução de projetos se faça por profissionais tecnicamente aptos. Assim, para evitar fragilidades na execução técnica dos projetos é importante que a seleção dos profissionais se dê com base na e privilegie a pessoalidade no exercício das funções. Nesse sentido, importante assegurar que a equipe técnica responsável pela execução do objeto seja contratada sob o regime celetista.
Contratação de Bens e Serviços	Cotação Prévia	Na elaboração da cotação prévia as ESFL devem estabelecer critérios para seleção da proposta que priorizem o menor preço, sendo admitida a definição de outros critérios relacionados a qualificações especialmente relevantes do objeto, tais como o valor técnico, o caráter estético e funcional, as características ambientais, o custo de utilização, a rentabilidade.	Dar ensejo a justificativas não coerentes.	Seja autorizado às ESFL contratar produtos e serviços, pelo maior valor, mediante justificativa.	Sim	Seja respeitada a autonomia das ESFL para contratar produtos e serviços, pelo maior valor, mediante justificativa, diante da limitação de valores constante do orçamento e do Plano de Trabalho aprovado pelo órgão repassador em função do melhor interesse para a consecução do objeto.
Contratação de Bens e Serviços	Cotação Prévia	Estabelece critério objetivo para compras de menor valor uma vez que reconhece a desnecessidade de cotação prévia quando o valor for inferior a R\$ 8.000,00 (desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra, serviço ou compra ou ainda para obras, serviços e compras da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente)	Replica a lógica da Lei 8.666/93 e corrobora sua aplicação.	Ter uma lei própria para o conveniamento para ESFL	Não	Trata-se de medida que visa trazer maior agilidade à contratação de bens e serviços quando o valor envolvido é de pequena monta, e, portanto, de natureza mais gerencial.
Contratação de Bens e Serviços	Cotação Prévia	Reconhece a desnecessidade de cotação prévia diante quando verificada a ausência de pluralidade de opções para aquisição de bens e serviços, exigindo apenas a comprovação dos preços que aquele próprio fornecedor já praticou com outros demandantes.	Dificuldade de comprovação da unicidade de fornecedor	Agregar o componente do local/territorialidade para o caso do fornecedor único.	Não	Trata-se de medida que visa trazer maior agilidade à contratação de bens e serviços quando o valor envolvido é de pequena monta, e, portanto, de natureza mais gerencial. Prever também a questão do fornecedor único em lugares de difícil acesso.

Contratação de Bens e Serviços	Despesas Administrativas	A limitação das despesas administrativas a 15% traz um parâmetro importante para as ESFL.	A questão problemática está na interpretação do que cabe como despesa administrativa e no fato de que determinados tipos de despesas, num projeto, podem ter caráter meramente	Sugere-se excluir a limitação de gastos até 15% a título de despesas administrativas, a fim de que o poder público, em parceria com a ESFLs, possa avaliar, diante do caso concreto e da natureza do projeto a ser realizado, o teto para referidas despesas, assim como há a análise do	Sim	Ao adequar os gastos com despesas administrativas à necessidade específica de cada projeto pretende-se que a gestão financeira do Projeto seja otimizada e a prestação de contas facilitada.
			administrativo ao passo que em outros, assumem caráter técnico para apoiar a execução do objeto.	orçamento como um todo. Outra proposta é que seja autorizada a taxa de administração, na qual estariam contidas as despesas administrativas, sem a necessidade de prestação de contas mediante a apresentação de nota fiscal de cada uma das despesas incorridas nessa rubrica		
Contratação de Bens e Serviços	Despesas Administrativas	Monitoramento e Avaliação dos Resultados é despesa cada vez mais imprescindível de existir na gestão de objetos de relevância pública	Entender M&A como item de despesa administrativa dentro da limitação dos 15% é diminuir sua importância no cenário da parceria.	Monitoramento e avaliação são atividades imprescindíveis à gestão gerencial e técnica do Projeto diante do que não devem ser enquadradas como despesas administrativas e sim ter natureza própria, sem limitação de valor. Em alguns casos, o próprio objeto do convênio pode ser de M&A de uma política e poderia se confundir com despesas limitadas.		Ao desvincular os gastos com monitoramento e avaliação das despesas administrativas permite-se que essas ações sejam devidamente contempladas no orçamento do projeto como necessárias à sua plena execução.
Contratação de Bens e Serviços	Ressarcimento de despesas	Ressarcimento de despesas é realidade importante na gestão administrativa de ESFL, dentro do prazo da parceria.	O ressarcimento de despesas não é expressamente autorizado e pode gerar dúvidas na prestação de contas.	Deve-se viabilizar, sob a ótica gerencial, o ressarcimento de despesas incorridas por profissionais envolvidos na execução do Projeto, mediante comprovação de que foram efetivamente realizadas no âmbito e para o atingimento dos resultados do Projeto (ex: Plano de Trabalho que prevê despesas com telefone. Utilização de celulares utilizados pelos coordenadores do Projeto ao longo de sua execução)	Não	A autorização para ressarcimento de despesas assegura menos burocracia e maior agilidade no que se refere à gestão do projeto.
Contratação de Bens e Serviços	Emissão e vinculação de documentos fiscais	Nota fiscal é comprovante contábil hábil relevante para a prestação de contas.	É complexa a vinculação do documento fiscal ao processo de compra e a rubrica no orçamento do projeto a ele relativo, pela necessidade de se cadastrar cada um dos componentes de cada Nota Fiscal, o que consome grande parte do tempo das organizações nesta tarefa.	Diminuir os campos de preenchimento da nota fiscal, simplificando o processo e possibilitando que elas sejam agrupadas casos sejam da mesma natureza.	Não	Facilitar o processo de inserção de dados no sistema contribui para que os proponentes mantenham atualizadas as informações acerca da aplicação dos recursos e, consequentemente, para o monitoramento por parte do órgão concedente.
Pagamentos	Pagamento a pessoa física	É importante haver mecanismo de pagamento de pessoa física que não tenha conta bancária, haja visto que muitos convênios são realizados em lugares de realidades diferentes de difícil acesso pelo Estado e por isso mesmo se justifica a parceria.	É autorizada a realização de um único pagamento, ao longo de toda a vigência do convênio, a pessoa física que não detenha conta bancária, observado o limite de R\$ 800,00 por fornecedor ou prestador do serviço e desde que mediante mecanismo que permita a identificação pelo banco.	Regulamentar a realização de pagamentos efetuados a pessoas físicas que não tenham acesso ao sistema bancário de forma a ampliar as possibilidades para não restringir a um único pagamento.	Sim	Considerando que os instrumentos de repasse de recursos a ESFL tem muitas vezes sua execução realizada nos mais longínquos cantos do país e que o acesso ao sistema bancário é ainda restrito em muitas áreas do território nacional, é pertinente que a normativa vigente cuide de regulamentar os pagamentos realizados a fornecedores de bens e serviços não bancarizados.
Prestação de Contas	Elaboração da prestação de contas	Documentos e informações registrados no SICONV ao longo da vigência do convênio já integram a prestação de contas, que será finalizada mediante a apresentação de documentos complementares.	Dificuldade de geração de relatórios consolidados parciais ou finais.	Racionalizar a prestação de contas via digital e via documentos físicos.	Não	A utilização de documentos já cadastrados no sistema facilita a apresentação da prestação de contas.

CONSTATAÇÕES SOBRE O SICONV	
Pontos Positivos	
1.	O SICONV é importante fonte de registro de informações.
2.	O Conveniente se cadastra uma única vez, evitando dessa forma despesas com remessa de documentos, com os correios, com deslocamentos a Brasília.
3.	O SICONV permite análises gerenciais a partir dos dados sistematizados.
4.	O SICONV poderá substituir no futuro o processo físico e ser uma plataforma de processo eletrônico.
5.	O SICONV compila dados sobre os programas federais e os recursos existentes
6.	O SICONV permite a centralização das parcerias do Estado em um único ambiente virtual.
Pontos Negativos	
1.	Enquanto sistema de tecnologia da informação, é falho e de difícil manuseio.
2.	Não existe comunicação do SICONV com outros sistemas, como a possibilidade de importação de dados para comprovação de certidão.
3.	Não há possibilidade de trabalho off-line, o que resulta em retrabalho e custo.
4.	Ausência de interface específica para as ESFL, bem como de capacitações voltadas para as mesmas.
5.	Dificuldades de retorno do o800 do SERPRO.
6.	Não há manuais específicos para utilização do SICONV para ESFL, o que dificulta o entendimento e acaba por vezes complicando mais do que ajudando. Os manuais para utilização do SICONV não apresentam orientações de caráter qualitativo que possam apoiar os gestores, por exemplo, na elaboração dos relatórios de acompanhamento e fiscalização.
7.	Ausência de assistência técnica e gerencial para o uso do sistema.
8.	Successivas alterações na legislação que regulamenta o SICONV e nas orientações repassadas aos usuários do sistema e consequente desrespeito aos princípios da confiança legítima dos atos estatais e da boa administração.
9.	Falta de conhecimento sobre o universo e o funcionamento das ESFL assim como observância da sua natureza de direito privado
PROPOSTAS PARA APERFEIÇOAMENTO DO SICONV:	
1.	Criação de uma interface própria para ESFL
2.	Possibilidade de trabalho off-line.
3.	Necessidade de output dos dados alimentados, como relatórios conclusivos.
4.	Ouvidoria do SICONV para melhoria incremental operacional do programa, com interatividade
5.	Determinar prazo para a Administração Pública analisar as prestações de contas em respeito ao direito fundamental da boa administração.
6.	Como sugerido pelo ENCLA 2007, integração da base de dados da Receita Federal, RAIS, CAGED, CGU, MJ, MPOG, INSS para simplificar o cadastro.

Recomendamos que haja previsão expressa da obrigação do Poder Público no sentido de oferecer e garantir a realização de capacitação aos gestores de todas as organizações conveniadas e que estes custos sejam previstos expressamente nos Planos de Trabalho e Orçamento das entidades. Assim como as entidades, os Ministérios demandam constante capacitação no SICONV para os servidores usuários, sendo recomendável a formulação de cursos à distância, com efetiva participação da sociedade civil na sua formulação.

O SICONV é um sistema complexo, que busca sistematizar situações muito diversas entre si e sobre as quais há uma série de incertezas, tornando a alimentação de dados no sistema confusa e sujeita a interpretações conflitantes.

Diante das dificuldades e imperfeições constatadas no processo de implementação do SICONV pelo Poder Público, os eventuais problemas decorrentes de dificuldades no uso ou na interpretação do sistema não deve gerar sanção ou prejuízo para as entidades ou servidores públicos usuários do sistema.

Os próprios funcionários de instituições sem fins lucrativos que realizaram

satisfatoriamente o lançamento de dados no SICONV podem ser boas fontes de aprendizagem sobre o processo de utilização do sistema para estruturação de cursos e manuais voltados para as entidades privadas, na medida em que se mostra essencial ter experiência no sistema, com o perfil de acesso de gestor de entidade sem fins lucrativos, para sua compreensão e formulação de propostas para resolução de problemas.

Nessa direção, recomenda-se a maior diálogo e participação das OSC na regulamentação do SICONV, passando por ações de capacitação, grupos de trabalho e comitês, bem como a incorporação ao Comitê Gestor do SICONV de representantes de entidades privadas sem fins lucrativos usuárias do sistema.

Ademais, frise-se, por oportuno, que a legislação aplicável aos convênios tem sido utilizada por analogia pelas áreas técnica e de prestação de contas na avaliação de projetos desenvolvidos por organizações privadas no âmbito das Leis Federais de Incentivo voltadas à área social - Lei Rouanet, Lei do Audiovisual, Lei de Incentivo ao Esporte, Fundo da Criança e do Adolescente. Desta forma, observa-se nestas instâncias a reprodução dos mesmos formalismos e equívocos de interpretação que existem na análise dos convênios e que foram objeto deste estudo. Nessa direção, recomenda-se que os Ministérios que possuem legislação própria de incentivo fiscal e respectivos gestores públicos sejam envolvidos na discussão pública dos convênios e dos resultados desta pesquisa, a fim de que avaliem a incorporação das alternativas ora propostas numa eventual revisão ou elaboração legislativa sobre a execução financeira e prestação de contas dos projetos incentivados.

Da mesma forma, a legislação federal inspira e é utilizada como paradigma por estados e municípios quando da elaboração de normas próprias sobre convênios e outros instrumentos de ajustes, bem como sobre a utilização de recursos obtidos por meio das Leis de Incentivo Estaduais e Municipais, o que apenas aumenta a responsabilidade sobre eventual lei nacional que regulamente as normas gerais da matéria e sobre normas específicas que a regulamente para a União.

Estes fatos reforçam a importância no sentido de dar a maior publicidade possível a esta discussão, cujos resultados, ainda que parciais, podem possibilitar o esperado avanço democrático nas relações entre Organizações da Sociedade Civil e o Estado.

IV.II. MAIS SOBRE O NEATS PUC – SP E SOBRE A EQUIPE DE PESQUISA

Coordenado pelo Prof. Dr. Luciano Antônio Prates Junqueira, o **NEATS** está orientado para a produção de conhecimento no campo do Terceiro Setor, suas relações com o Estado e a gestão intersetorial de políticas públicas, por meio da realização de projetos de pesquisa, formação e consultoria, produzindo cursos, encontros temáticos, congressos, seminários, debates, publicação de livros e revistas científicas sobre temas congêneres.

Criado em 1998, no âmbito do Programa de Pós-graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, o Núcleo de Estudos Avançados em Terceiro Setor – NEATS – PUC/SP reúne acadêmicos e profissionais de forma interdisciplinar, para discutir questões relacionadas às organizações da sociedade civil em si e suas relações com terceiros, dentre as quais destacam-se:

- 2000 - participou da **“Semana do 22” sobre Terceiro Setor – Centro Acadêmico 22 de Agosto**, que durante uma semana discutiu importantes assuntos e contou com a participação de mais de 50 professores e profissionais da área.
- 2001 e 2003 – Promoveu o I e II **Congresso Brasileiro de Voluntariado (2001 e 2003)**, que depois ganhou espaço internacional e foi realizado em Portugal.
- de 2005 a 2009 – **“Programa de Formação de Graduandos em Direito”** - cursos livres anuais e semestrais gratuitos sobre Direito e Legislação Aplicável ao Terceiro Setor, que formou mais de 150 estudantes de direito ao longo dos 5 anos
- **Curso de Especialização em Gestão de Projetos Sociais** e de Organizações do Terceiro Setor (360 horas) – COGEAE – PUC/SP
- **Curso de Extensão em Políticas Sociais (60 horas) – COGEAE – PUC/SP**
- Projeto FAPESP - **mapeamento** de instituições sem fins lucrativos e diagnóstico de problemas na área social - Município da Grande São Paulo que gerou projeto de intervenção com a Prefeitura local
- Oficinas gratuitas sobre **Gestão de Projetos Sociais**
- **ENAPEGs 2012** – O Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social do ano de 2012 será sediado pelo NEATS, na PUC-SP.

COORDENAÇÃO DA PESQUISA

PROF. DR. LUCIANO ANTONIO PRATES JUNQUEIRA

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1969), graduação em Filosofia - Studium Generale Santo Alberto Magno (1962), mestrado em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (1979) e doutorado em Administração da Saúde pela Universidade de São Paulo (1996), no qual dedicou-se a analisar descentralização e mudança organizacional do modelo organizacional no SUS, com ênfase na participação de entidades sem fins lucrativos. Atualmente é professor Titular da Pontifícia Universidade Católica de

São Paulo, Coordenador do Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor- NEATS/PUCSP, foi Coordenador do Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração da PUCSP; professor Assistente Doutor da Universidade Católica de Santos. Coordena núcleos de estudos e pesquisa em políticas públicas e terceiro setor nas universidades que participa, realizando cursos de formação e pesquisas na área de políticas sociais e terceiro setor. Tem experiência de consultoria e pesquisa na área de Administração da Saúde, atuando principalmente nos seguintes temas: política e planejamento governamentais, gestão social, políticas públicas, em especial de saúde, terceiro setor, administração e organização pública, descentralização, intersectorialidade e recursos humanos. Na linha de pesquisa Administração Social e Terceiro Setor, coordena a pesquisa *Gestão das Organizações sem Fins Lucrativos e as Redes Sociais*. Participa como autor de artigos nas principais revistas científicas da área de administração (Qualis A) e como parecerista das mesmas. Participa de conselhos editoriais de revistas especializadas e, como consultor, de organismos nacionais e internacionais da área de saúde.

<http://lattes.cnpq.br/3186420006807999>

PROF. DR. MARCELO FIGUEIREDO

Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1982), mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1989) e doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1997), no qual dedicou-se ao estudo do “Controle da Moralidade na Constituição”, título de sua tese. Atualmente é professor associado da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Tem experiência na área de Direito Público, com ênfase em Direito Constitucional e Administrativo. Organizador da obra *Estudos de Direito Público em Homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. V. 1. 837 p. Autor da obra *Probidade Administrativa Comentários a lei 8.429/92 e Legislação Complementar*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. v. 1. 368 p., na qual aborda a questão das relações de parceria com a sociedade civil.

PAULA RACCANELLO STORTO (paula@storto.com.br)²⁹

A questão de qual é a forma de registro adequada para as cooperativas não está resolvida, tanto no que diz respeito à interpretação e aplicação das normas vigentes, quanto a se decidir qual forma deverá ser prevista na legislação em discussão no Congresso. Os PLS 3 e 153 de 2007 preveem que o registro seja feito nas juntas comerciais. No projeto substitutivo apresentado no relatório do senador Renato Casagrande à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, em 2008³⁰, a pedido de entidades ligadas à economia solidária, foi proposto que o registro se desse nos cartórios de Registro Civil de Pessoas

²⁹ Currículo Lattes disponível em <http://lattes.cnpq.br/0243537490128981>. Último acesso em 06 de agosto de 2011

³⁰ BRASIL. Parecer do senador Renato Casagrande à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal sobre os PLS 3 e 153 de 2007, com projeto substitutivo. 2008.

Jurídicas, que depois de declarar sua adequação à legislação, encaminharia cópia de sua inscrição à junta comercial do Estado (art. 8º, caput e § 1º). No entanto, o mesmo senador Renato Casagrande, em novo parecer, aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado em 2010, mudou de posição e propôs que o registro se desse em junta comercial.³¹

Acreditamos que a nova lei geral do cooperativismo deveria trazer expressamente, de forma a dirimir a controvérsia, a previsão de que as cooperativas possam se registrar tanto em registro civil de pessoas jurídicas, quanto em junta comercial, à semelhança do que é previsto no CC/2002 para o empresário rural, pois essa seria a melhor forma de contemplar toda a diversidade geográfica, econômica e social existente entre as diferentes matrizes e experiências do cooperativismo brasileiro.

MÁRCIA GOLFIERI (marcia@golfieri.com.br)³²

Trabalha há cerca de 10 anos para o desenvolvimento social como advogada e consultora para organizações públicas e privadas sem finalidade lucrativa, além de programas de responsabilidade social de empresas e para a consolidação de políticas públicas em parcerias com o Estado. Possui experiência na gestão de projetos sociais e em eventos em especial relacionados ao terceiro setor. Coautora do livro “É perguntando que se aprende a inclusão das pessoas com deficiência”, organizado pelo Instituto Paradigma (São Paulo: Ed. Áurea, 2005). Co-correspondente pelo Brasil da International Center for Non-profit Law (ICNL) para o projeto United States International Grantmaking (USIG). Formada pela Faculdade de Direito e mestranda em Psicologia Social pela PUC/SP, membro da gestão do Centro Acadêmico 22 de agosto durante o período de 1999 a 2003, onde co-organizou seminário sobre Terceiro Setor. Integrante do Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor (NEATS) da PUC-SP e da International Society for Third Sector Research (ISTR). Docente nos cursos de Gestão de Projetos Sociais, Captação de Recursos e Agente de Desenvolvimento Local no SENAC /SP. Membro da Comunidade Internacional TED sediada na *Sapling Foundation* e *organizer* de eventos TEDx no Brasil.

STELLA CAMLOT REICHER (stella@flgadv.com.br)³³

Formada pela Faculdade de Direito de Curitiba. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco – Universidade de São Paulo (área de concentração Direitos Humanos). Especialista em Direito Constitucional pela Escola Superior de Direito Constitucional – ESDC e aperfeiçoamento em Terceiro Setor (aspectos jurídicos, gestão e captação de recursos) pela Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados de São

³¹ BRASIL. Parecer do senador Renato Casagrande aprovado Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal sobre os PLS 3 e 153 de 2007, com projeto substitutivo. 2010.

³² Currículo Lattes disponível em https://www.cnpq.br/curriculoweb/pkg_menu.menu?f_cod=10192DA9CC16169937E438F930F6312A Último acesso em 06 de agosto de 2011.

³³ Currículo Lattes disponível em <http://lattes.cnpq.br/9152238202518473>. Último acesso em 06 de agosto de 2011.

Paulo. Colaboradora da Comissão de Direitos Humanos da OAB-SP. Co-correspondente pelo Brasil da International Center for Non-profit Law (ICNL) para o projeto United States International Grantmaking (USIG).

KONSTANTIN GERBER (k.gerber@uol.com.br)³⁴

Possui graduação em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2007) e graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2004). Mestre em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, tendo apresentado dissertação sob o título *Antropologia Jurídica e Direitos Humanos: o etnocentrismo, o relativismo cultural e os direitos sociais*. Bolsa Capes Flexibilizada Demanda Social concedida em outubro de 2009.

JOSÉ ALBERTO TOZZI (tozzi@tozzi.com.br)³⁵

Possui graduação em Administração de Empresas pelo Fundação Getúlio Vargas - SP (1978) com pós-graduação em análise de sistemas e MBA executivo internacional – pela USP e mestrado em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2010). Contador e auditor licenciado pela CVM, adquiriu experiência nas áreas de auditoria, consultoria, administração contábil, financeira, fiscal, informática, suprimentos e recursos humanos como diretor em empresas de grande porte. Tem experiência na área de Administração. Atuando principalmente nos seguintes temas: filantropia, marco regulatório, órgãos reguladores, prestação de contas, terceiro setor. Fundador e principal executivo da Tozzi Associados, José Alberto Tozzi é um estudioso e especialista em “gestão e profissionalização de entidades do Terceiro Setor”. É diretor da Associação dos alunos e ex-alunos dos MBAs da USP – entidade focada na pesquisa de soluções para o Terceiro Setor.

ÁUREO MAGNO GASPAR PINTO (aureo.gaspar@gmail.com)

Graduado em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas - SP (1990), com extensão em tecnologia da informação pela FGV – SP (1998), pós-graduação em administração pela FGV-SP (2000) e mestrado em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2008). Possui vinte de atuação executiva e em consultoria, com foco em gerenciamento de projetos, controladoria, planejamento, gestão financeira e operações. Pesquisador do Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor (NEATS) da PUC-SP e da Diretoria de Brasília da Fundação Oswaldo Cruz, em análise de redes sociotécnicas,

³⁴ Currículo Lattes disponível em <http://lattes.cnpq.br/5929298342352593>. Último acesso em 06 de agosto de 2011.

³⁵ Currículo Lattes disponível em <http://lattes.cnpq.br/2021225111112580>. Último acesso em 06 de agosto de 2011.

planejamento prospectivo, gestão e políticas públicas, atuando nos projetos “Fortalecimento da Gestão, Pesquisa e Avaliação Tecnológica em Saúde” e “Rede Saúde e Cultura: Programa Cultura Viva promovendo inclusão e qualidade de vida”.

V. ANEXOS

ANEXO I - DOUTRINA

ABRAMO, Claudio Weber. *Transparência na Administração Pública*. Cadernos Escola do Legislativo, v. 8, n. 13, jan/dez, Belo Horizonte: 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz & LOUREIRO, Maria Rita. *Finanças públicas, democracia e accountability*. In: ARVATE, Paulo & BIDERMAN, Ciro (orgs.) FGV, Campus, Elsevier, São Paulo: 2005.

ALBERGARIA FILHO, Jason Soares. *A natureza jurídica das fundações públicas*. Revista de Direito Administrativo n. 109, jul./set., FGV, Rio de Janeiro: 1972.

ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. *Convênios*. Fórum de Contratação e Gestão Pública ano 7, n. 78, Ed. Fórum, Belo Horizonte: 2008.

ALVERGA, Carlos Frederico. *Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa*. Revista do Serviço Público, ano 54, n. 3, jul-set, ENAP, Brasília: 2003.

ALVES, Francisco de Assis. *Fundações, organizações, agências executivas: organizações da sociedade civil de interesse público e demais modalidades de prestação de serviços públicos*. São Paulo: LTr, 2000.

AMARAL, Ana Valeska. *Terceiro Setor e Políticas Públicas*. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 54, n.2, págs. 33-57, abr./jun. 2003.

ANTHONY, R. N. e GOVINDARAJAN, V. *Sistemas de Controle Gerencial*. São Paulo: Atlas, 2001.

ARAÚJO, Paulo Sérgio Sabino de. *A tecnologia da informação como ferramenta de transparência orçamentária: evolução dos sistemas orçamentários e o desafio da integração governamental*. Centro de Formação da Câmara dos Deputados, Brasília: 2008.

ARIMA, C. H. *Sistemas de informações gerenciais*. In: Schmidt, Paulo (org.). Controladoria: agregando valor para a empresa. Porto Alegre: Bookman, 2002.

ARRETICHE, Marta. *A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem?* Espaço & Debates n. 39, Cidades: estratégias gerenciais, Revista de Estudos Regionais e Urbanos, Neru, São Paulo: 1996.

ASCENSÃO, José de Oliveira. *A reutilização de documentos do sector público*. Revista da Associação Brasileira da Propriedade Intelectual n. 68, jan./fev. 2004

ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência fiscal e democracia*. Nuria Fabris, Porto Alegre: 2009.

ATKINSON, A. A. et al. *Contabilidade Gerencial*. São Paulo: Atlas, 2000.

AVERSA, Marcelo. *Direito constitucional à democracia participativa: conselhos deliberativos de políticas públicas da infância e adolescência*. Revista Jurídica v. 20, n. 2, p. 35-45, 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *A democracia e suas dificuldades contemporâneas*. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Grandes Temas de Direito Administrativo*, Malheiros, São Paulo: 2009, pág. 372.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. Malheiros, São Paulo: 2004.

_____. Entrevista: Controlar o Estado. Disponível em: http://www.idec.org.br/rev_entrevista.asp

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Contrato de direito público ou administrativo*. Revista de Direito Administrativo vol. 94, out.-dez., Fgv, Rio de Janeiro: 1968.

BAMBINI DE ASSIS, Luiz Gustavo. *Processo legislativo e orçamento público*. Função de controle do Parlamento. Saraiva, São Paulo: 2012.

BARBOSA, Maria Nazaré Lins. *A experiência dos termos de parceria entre o poder público e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs)*. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Parcerias público-privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 487-523.

_____. *Convênios e Parcerias entre setor público e terceiro setor*. Cadernos do III Setor nº 5. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

_____.; OLIVEIRA, Carolina Felipe. *Manual de ONGs – Guia Prático de Orientação Jurídica*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2007.

BARBOZA DA SILVA, Maria das Graças Bigal & VIEGAS DA SILVA, Ana Maria. *Terceiro Setor. Gestão das entidades sociais (ONG – OSCIP – OS)*. Ed. Fórum, Belo Horizonte: 2008.

BARROS JÚNIOR, Carlos S. de. *A fiscalização ou controle da administração pública*. O controle financeiro da administração descentralizada. Revista de Direito Administrativo n. 131, jan./mar., Fgv, Rio de Janeiro: 1978.

BORGES, Ivo de Souza. *O controle social e a transparência pública na democracia*

brasileira. Revista CGU, ano VI, julho, Brasília: 2011.

BORGES, Renata Farhat. *Manual de Administração Jurídica, Contábil e Financeira para Organizações Não-Governamentais*. São Paulo: Peirópolis, 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Administrativo. *Estudos realizados por Grupo de Trabalho com a finalidade de examinar o alcance das disposições da Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - Lei nº 9.790/99 - nas atividades de controle a cargo do TCU*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=6&doc=1&dpp=20&p=0>>

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Convênios e outros repasses*. Brasília: TCU, Gabinete da Presidência, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Instituições, bom estado e Reforma da Gestão Pública*. In: ARVATE, Paulo & BIDERMAN, Ciro (orgs.) Fgv, Campus, Elsevier, São Paulo: 2005.
_____. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília: ENAP, 1998.

BRITO, Carlos Ayres. *Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular"*. Revista de Direito Administrativo n. 189, jul./set. 1992, Ed. Renovar.

BRITTO, Alzemeris Martins Ribeiro & VALADÃO, Perpétua Leal Ivo. *Convênios administrativos celebrados com entidades privadas. Necessidade de rediscussão do cabimento de seleção prévia e da possibilidade de aplicação de sanções administrativas*. Interesse Público n. 55, mai./jun., Notadez, São Paulo: 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *As políticas públicas e o direito administrativo*. Revista trimestral de Direito Público n. 13, Malheiros, São Paulo: 1996.

CAJARVILLE, Juan Pablo. *Dos estudios de derecho administrativo*. Delegación de Atribuciones. Invalidez de los actos administrativos. Editorial Universidad Ltda., Montevideo: 1988.

CALDAS FURTADO, J. R. *Elementos de direito financeiro*. Ed. Fórum, Belo Horizonte: 2009.

CALDAS NETO, C. *A formação e evidenciação do resultado contábil em entidade do terceiro setor: o caso de uma região administrativa da maçonaria em um estado nordestino*. 2007. 146 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Programa Multi-institucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis Universidade de Brasília/UFPB/UFPE/UFRN, João Pessoa, 2007.

CAMARGO, M. F. et al. *Gestão do Terceiro Setor no Brasil: Estratégias de captação de recursos para organizações sem fins lucrativos*. São Paulo: Futura, 2001.

CAMBRAIA, Túlio. *Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual: algumas distorções*. Fev. 2011. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/artigo022011.pdf>

CAMELO et. al. *A importância do gerenciamento contábil para as organizações do terceiro setor. Enfoque: Reflexão Contábil* v. 25, n. 2 (2006) pp. 34-93.

CAMPOS, G. M. *A realidade contábil-gerencial de uma organização do terceiro setor: o caso da Fundação Otacílio Coser*. IX Congresso Internacional de Custos – Florianópolis, SC, Brasil, 28 a 30 de novembro de 2005.

CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. Malheiros, São Paulo: 2006.

CARVALHO, Cristiano e PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coordenadores). *Aspectos Jurídicos do Terceiro Setor*. 1ª ed. São Paulo: IOB Thomson, 2005.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. *Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação*. Serviço Social & Sociedade n. 87, Cortez, São Paulo: 2006.

_____. *Gestão Social: alguns apontamentos para o debate*. In: RICO, Elizabeth de Melo & RAICHELIS, Raquel (orgs.) *Gestão social, uma questão em debate*. Educ, Instituto de Estudos Especiais, PUC SP, São Paulo: 1999.

CARVALHO NETO, Antônio Alves de. *Transferências de recursos do orçamento da União para organizações não governamentais: eficácia dos procedimentos de concessão e controle*. Revista do TCU v. 40 n. 112, págs. 7-18, 2008.

CASTRO JR., Sérgio de & ROSSI, Sérgio Ciqueira. *Convênios. Características principais e aspectos de interesse*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo nº 115, julho/agosto de 2006.

CATELLI, A. (org.). *Controladoria: uma abordagem da gestão econômica GECON*. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. et al. *Gestão econômica de organizações governamentais*, In: Anais do 7º. Congresso do Instituto Internacional de Custos. Leon, Espanha, 2001.

CAVALCANTI, Themístocles. *O Poder Executivo no Estado Moderno*. Revista de Direito Administrativo nº 110, out./dez., Fgv, Rio de Janeiro: 1972.

CHRISTOPOULOS, Basile. *Despesa Pública. Estrutura, função e controle judicial*. UFAL, Maceió: 2011.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *Manual de procedimentos contábeis e prestação de contas das entidades de interesse social*. Brasília: CFC, 2003.

_____. *Resolução 877 de 18/04/200 que aprova a NBC T 19.10 - Entidades sem Finalidade de Lucro*. Brasília: CFC, 2000

CONTI, José Maurício. *Arts. 22 a 33*. In: CONTI, José Maurício (Coord.) *Orçamentos públicos. A Lei 4.320/1964 comentada*. RT, São Paulo: 2010.

CORRÊA, Henrique L.; GIANESI, Irineu G. N. & CAON, Mauro. *Planejamento, programação e controle da produção*. MRP II / ERP. São Paulo: Atlas, 1999.

CPI das ONGs. Requerimento n. 201 de 2007 – SF, disponível em: www.senado.gov.br

CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*, Forense, Rio de Janeiro: 1986.

CRUZ, C. V. O. A. *A relevância da informação contábil para os investidores sociais privados de entidades do terceiro setor no Brasil: uma investigação empírica*. Tese de Doutorado (Administração). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 2009.

C. SALAZAR, Luis. *El concepto de sociedad civil (usos y abusos)*. In: HENGSTENBERG, Peter & KOHUT, Karl & MAIHOLD, Gunther (editores). *Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina – ADLAF, Friedrich Ebert Stiftung – FES, Editorial Nueva Sociedad, Caracas: 1999.*

D'AVILA, Luiz Felipe. *A experiência internacional e uma proposta de anteprojeto de lei de isenção do IR e de pessoas físicas e jurídicas para doações ao terceiro setor*. OAB-SP, Palestras do dia 29 de novembro de 2011.

DAWE, Richard L. *Tackle 21st Century Technology Today*. *Transportation & Distribution*, v.37, n.10, 1996.

Debate sobre relação entre ONGs e governo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/multimedia/videocasts/1024896-folha-promove-debate-sobre-relacao-entre-ongs-e-governo-assista.shtml>

DIAS, Maria Tereza Fonseca. *O controle do Tribunal de Contas da União sobre as parcerias da administração pública com entidades do terceiro setor*. In: *Fórum de Contratação e Gestão Pública* v. 8 n. 88, págs. 59-74, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
_____. *Parcerias na administração pública*. 5. ed. São

Paulo: Atlas.

DOWBOR, Ladislau. *Governabilidade e descentralização*. Revista do Serviço Público vol. 118, n. 1, jan/jul, ENAP, Brasília: 1994.

DURÃO, Pedro. *Convênios & Consórcios Administrativos – gestão, teoria e prática*. Curitiba: Juruá Editora, 2004.

ESTÊVÃO, Ana Maria Ramos. *Conselhos: forma de governo e de poder/forma de inserção democrática*. Universidade e Sociedade n. 31, ano XIII, outubro de 2003, DF.

Estratégia nacional de combate à corrupção elabora 18 recomendações. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/11/29/estrategia-nacional-de-combate-a-corrupcao-elabora-18-recomendacoes>

FAGUNDES, J. A.; DAMKE, C. J.; KROETZ, C. *A Demonstração do Valor Adicionado – DVA como ferramenta para a análise Gerencial de Custos: aplicado em uma Cooperativa de Produção e uma cooperativa de Crédito*. In: Anais do IX Congresso Internacional de Custos - Florianópolis, 2005.

FALCÃO, Joaquim e CUENCA, Carlos. *Diretrizes para uma nova legislação do Terceiro Setor*. In FALCÃO, Joaquim e CUENCA, Carlos. *Mudança Social e reforma legal: estudos para uma nova legislação do terceiro setor*. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária: UNESCO: BID: FBB, 1999.

FERNANDES, Luciana Medeiros. *Reforma do Estado e terceiro setor*. Curitiba, Juruá: 2009.

FERRAZ, Luciano. *Modernização da administração pública e auditorias de programas*. Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado Rio de Janeiro, n. 57, Rio de Janeiro: 2003.

FERREIRA, Flávio. *Metade de repasses a ONGs não foi registrada em sistema de convênios*. De 2008 a junho deste ano, R\$ 26,5 bilhões não foram cadastrados. Folha de S. Paulo, sexta-feira, 25 de novembro de 2011, A6.

FERREIRA, Sergio de Andréa. *Da posição, na administração indireta, da fundação de direito privado instituída pelo Estado*. Revista de Direito Administrativo n. 121, jul./set., Fgv, Rio de Janeiro: 1975.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. Malheiros, São Paulo: 2004.

FIGUEIREDO, Marcelo. *A "corrupção eleitoral" e sua impunidade*. Disponível em: http://www.migalhas.com.br/mostra_noticia_articuladas.aspx?cod=63244, 24/06/2008

FISHER, Rosa Maria. *Estado, mercado e terceiro setor: uma análise conceitual das parcerias intersetoriais*, Revista de Administração, São Paulo, v. 40, n. 1

FONSECA, Gilberto Nardi. *A participação popular na administração pública: audiências públicas na elaboração e discussão dos Planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos dos municípios*. Revista de Informação Legislativa v. 40, n. 160, out./dez., 2003, p. 291-305.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. *Reflexões sobre a prestação de serviços públicos por entidades do terceiro setor*. Revista Trimestral de Direito Público n. 42, Malheiros, São Paulo: 2003.

FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do Direito*. Malheiros, São Paulo: 2002.

GAETANI, Francisco. *O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação*. Revista do Serviço Público n. 4, out.-dez. 2003, ENAP.

GALVÃO, M.C.C.P.; ANTICO, C.; CAMPOS, LCM; MILAN, C.F. *Gestão Pública contemporânea: contratualização de resultados na área da saúde*, Fundap: 2009.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. *A disciplina jurídica das transferências voluntárias*. In: CONTI, José Maurício & SCAFF, Fernando Facury (Coord.) *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*, RT, São Paulo: 2011.

Guia prático para Entidades Sociais. Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação. Elaboração, redação e organização: Andrea Aiolfi, Genário Viana Filho, Oscar Apolônio Nascimento Filho e Rodrigo Silva Machado. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2009.

HERMANY, Ricardo. *O princípio da subsidiariedade e o direito social de Gurvitch: a ampliação das competências municipais e a interface com a sociedade*. In: LEAL, Rogério Gesta & REIS, Jorge Renato dos (orgs.) *Direitos sociais & políticas públicas. Desafios contemporâneos*, tomo 5. Edunisc, Santa Cruz do Sul: 2005.

HONORATO DOS SANTOS, Sérgio. *O dever de prestar contas dos recursos repassados por convênio e o ônus da prova*. Boletim de Direito Administrativo n. 1, janeiro, NDJ, São Paulo: 2007.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística); IPEA (Instituto de Pesquisa

Econômica Aplicada). *As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE/IPEA, 2ª. ed., 2005. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2005/default.shtm> Acesso em 01/02/10.

IMBROISI, Diniz de Oliveira. *Ouvidoria – instrumento de gestão*. In: VISMONA, Edson. A ouvidoria brasileira. Dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman. Imprensa Oficial, São Paulo: 2005.

INSTITUTO CULTIVA; ESCOLA DE GOVERNO DE SÃO PAULO. *Dicionário de Gestão democrática: conceitos para a ação política de cidadãos, militantes sociais e gestores participativos*. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil*. Revista do Serviço Público, Brasília n. 56, abr./jun 2005, págs. 137-160.

_____. & MACHADO SILVA, Maria Rosângela F. & FARIA SOUSA, Mariana Almeida de. *Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos são*. In: Caderno ENAP. Reflexões para Ibero-América. Avaliação de Programas Sociais. Brasília: 2009.

JULIANI, Cristiano Reis. *Contratação subsidiária a convênio e subcontratação*. Revista Forense, maio-junho, vol. 355, Rio de Janeiro: 2001.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética, 2005.

_____. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. *A estratégia em ação: balanced scorecard*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

_____. *Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management*. Accounting Horizons, 2001.

KLIKSBERG, Bernardo. *A modernização do Estado para o desenvolvimento social – algumas questões-chave*. Revista de Administração Pública n. 30, jan./fev., Fgv, Rio de Janeiro: 1996.

LEVY, Evelyn. *Controle social e controle de resultados – um balanço dos argumentos e da experiência recente*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & GRAU, Nuria Cunill. O público não-estatal na reforma do Estado, FGV, Rio de Janeiro: 1999

LINHARES NETO, Damásio Alves & MARTINS BRITO, Eveline. *Incidência da atuação do conselho de transparência pública e combate à corrupção no processo de accountability*

federal. Revista CGU, ano IV, n. 9, junho, Brasília: 2011.

LINS BARBOSA, Maria Nazaré. *Os termos de parceria como alternativa aos convênios - aspectos jurídicos*. In: SZASI, Eduardo (org.) Terceiro Setor. Temas Polêmicos vol. 1, Ed. Peirópolis, São Paulo: 2005.

LOPES, Laís de Figueirêdo; STORTO, Paula Raccanello. *Alterações no Código Civil flexibilizam regras para instituições do Terceiro Setor*. Disponível em <http://www.gife.org.br>.

MADEIRA, José Maria Pinheiro & MADEIRA, Jansen Amadeu do Carmo. *Dispensa de licitação às entidades sem fins lucrativos*. In:

ARTINS, Ives Gandra da Silva & MATTOS, Mauro Roberto Gomes de (Coord.) Revista Ibero-americana de Direito Público vol. XXVI, América Jurídica, Rio de Janeiro: 2009.

MÂNICA, Fernando Borges. *Terceiro Setor e Imunidade Tributária: Teoria e Prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MANO, Cristiane. *O homem e a máquina. A gestão pública brasileira precisa de um brutal choque de eficiência. O empresário Jorge Gerdau foi o escolhido para liderar o processo. Até onde ele consegue ir?* Revista EXAME n. 23, 30/11/2011, Abril, págs. 48-57.

Manual Entidades Sociais do Ministério da Justiça. Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2007.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Público e privado no setor de saúde*. Revista de Direito Público da Economia - RDPE, Belo Horizonte, a. 3, n. 9, p. 71-104, jan./mar. 2005.

MARTELANC, Roy & SANTANA, Solange Maria & TEIXEIRA, Hélio Janny. *Avaliação de desempenho no setor público*. Capítulo IV. In:

MARTINS, Orleans Silva. *Terceiro Setor – aspectos tributários e incentivos fiscais*. Revista Brasileira de Contabilidade nº 160. Brasília, 2006.

MARRARA, Thiago. *Identificação de Convênios Administrativos no direito brasileiro*. Revista da Faculdade de Direito da Usp v. 100, jan./dez. 2003.

MEDAUER, Odete. *Convênios e Consórcios Administrativos*. Boletim de Direito Administrativo nº 8, NDJ, São Paulo: 1995.

MELO, Marcus. *Emendas Parlamentares*. In: AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima (org.). Reforma Política, UFMG, PNUD, Belo Horizonte: 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. RT, São Paulo: 1978.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Guia prático para Entidades Sociais*. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2009. Disponível em:

<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJFC1E6BD5ITEMID1C837A412B2B430F8F9C1FF0CB7341FFPTBRIE.htm> Acesso em 01/02/10.

MIRANDA, L. C. e SILVA, D. G. *Medição de desempenho*. In: Schmidt, Paulo (org.). *Controladoria: agregando valor para a empresa*. Porto Alegre: Bookman, 2002.

MODESTO, Paulo. *Notas para um debate sobre o princípio da eficiência*. Interesse Público n. 7, jul./set., Notadez, São Paulo: 2000.

_____. *Participação popular na Administração Pública: mecanismos de operacionalização*. Revista Diálogo Jurídico, Ano I, vol. I, n.7, outubro, Salvador: 2001.

_____. *Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil*. In: MEREGE, Luiz Carlos (coord.) e BARBOSA, Maria Nazaré (org.). *3º Setor – Reflexões Sobre o Marco Legal*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

_____. *Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil*. Revista de Direito Administrativo n. 214, out./dez., Fgv, Rio de Janeiro: 1998.

_____. *Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil*. In FALCÃO, Joaquim; CUENCA, Carlos. *Mudança Social e reforma legal: estudos para uma nova legislação do terceiro setor*. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária: UNESCO: BID: FBB, 1999.

MORALES, Carlos Antonio. *Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria. (Orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 51-86.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Coordenação Gerencial na Administração Pública*. Revista de Direito Administrativo nº 214, out./dez., Fgv, Rio de Janeiro: 1998.

_____. *Interferências entre Poderes de Estado (Fricções entre o Executivo e o Legislativo na Constituição de 1988)*. Revista Informação, n. 103, jul./set., Brasília: 1989.

_____. *Natureza Jurídica dos serviços sociais autônomos*. Revista de Direito Administrativo nº 207, jan./mar., Fgv, Rio de Janeiro: 1997.

_____. *Novos institutos consensuais da ação administrativa*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 231, p. 129-156, jan./mar. 2003.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Terceiro Setor da Administração Pública*. Organizações sociais. *Contrato de Gestão*. Revista de Direito Administrativo nº 227, jan./mar., Fgv, Rio de Janeiro: 2002.

MPOG. *Transparência e responsabilização no setor público: fazendo acontecer*. Coleção Gestão Pública, Brasília: 2002.

MUSTAFA, Andrea. *O Estado e as organizações da sociedade civil*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo n. 95, Fdusp, São Paulo: 2000.

NÓBREGA, Marcos. *Orçamento, eficiência e performance budget*. In: CONTI, José Maurício & SCAFF, Fernando Facury (Coord.) *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*, RT, São Paulo: 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Do fracasso à reforma da reforma do Estado*. In: _____. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004. p. 37-76.

OECD. *Brasil precisa fortalecer o sistema de integridade do serviço público federal*. Disponível em: http://www.oecd.org/document/51/0,3746,en_21571361_44315115_48944371_1_1_1_1,00.html Acesso em: 07/01/2012.

OLAK, Paulo Arnaldo. *Contabilidade de Entidades sem Fins Lucrativos não Governamentais*. 1996. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – FEA, Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____. *Mensuração e reconhecimento do resultado econômico nas entidades sem fins lucrativos*, In: 24º. Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. Rio de Janeiro, 2000.

_____; NASCIMENTO, Diogo Toledo do. *Contabilidade para Entidades sem Fins Lucrativos (Terceiro Setor)*. São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA A. F. et al. *Medição de Desempenho em Organizações Não Governamentais utilizando o Modelo de Gestão Econômica*. Anais do XVIII SIMPEP. UNESP, 2011.

OLIVEIRA, Fábio G. de. *O Estado articulador e o direcionamento de redes de política pública*. Fgv, Mestrado em Administração Pública, Rio de Janeiro: 1999.

PACE, Eduardo Sérgio Ulrich. *Metodologias de Avaliação de Desempenho com a Criação de Valor como Contribuição ao Planejamento das Organizações sem Fins Lucrativos*. Tese de Doutorado. Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo: 2009.

_____; SOUSA, A. F. *A mensuração de valor na ação das organizações sem fins lucrativos (OSFL)*. In: Anais do XIV SEMEAD, 2011.

PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações e Entidades de Interesse Social: Aspectos Jurídicos, Administrativos e Tributários*. 7ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

PAIS COSTA, Daniela. *Prestação de contas*. In: SZAZI, Eduardo (org.) Terceiro setor. Temas polêmicos vol. 2. Ed. Peirópolis, São Paulo: 2005.

PASQUATTI, Norberto. *O terceiro setor e os direitos sociais*. In: PANTALEÃO, Leonardo (Org.). Fundações Educacionais. Atlas, São Paulo: 2003.

PIMENTA OLIVEIRA, José Roberto. *Improbidade Administrativa e Terceiro Setor*. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca & ZOCKUN, Maurício & ADRI, Renata Porto (coord.) Corrupção, Ética e Moralidade Administrativa, Ed. Fórum, Belo Horizonte: 2008.

PIRES, Davi Ulisses Brasil Simões. *O Cadastro Nacional de Entidades do Ministério da Justiça, uma ferramenta a serviço do público*.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. *Organizações não-governamentais; fiscalização*. Nota Técnica. Setembro, 2004, disponível em: www.camara.gov.br

PARES, Ariel & SILVEIRA, José Paulo. *Gestão Pública orientada para resultados no Brasil*. In: DRAGO, Pedro Anibal & LEVY, Evelyn (orgs.). Gestão pública no Brasil contemporâneo. Fundap, São Paulo: 2005.

POZZOLI, Lafayette. *A dignidade humana na Constituição Federal de 1988*. In: ALVIM, Marcia Cristina de Souza & POZZOLI, Lafayette (org.) Ensaios sobre filosofia do Direito. Dignidade da Pessoa Humana. Democracia. Justiça. Educ, Fapesp, São Paulo: 2011.

QUARTES, J.; MOOK, L.; RICHMOND, B. J. *What counts: social accounting for non profits and cooperatives*. Nova Iorque: Prentice Hall, 2003.

REGULES, Luis Eduardo Patrone. *A legislação e os desafios do terceiro setor, Valor Econômico*, 10/02/2009, Legislação, p. E2

_____. *A suspensão dos recursos federais e o futuro do Terceiro Setor*. Disponível em:

<http://ultimainstancia.uol.com.br/conteudo/artigos/53749/a+suspensao+de+recursos+federais+e+o+futuro+do+terceiro+setor.shtml> Acesso em: 07/01/2012.

_____. *Terceiro Setor: Regime Jurídico das OSCIPs*. São Paulo: Método, 2006.

Relações de Parceria entre Poder Público e Entes de Cooperação e Colaboração no Brasil. Ministério do Planejamento. Brasília: Secretaria de Gestão, 2010.

RESENDE, Tomáz de Aquino. *Novo Manual de Fundações*. Belo Horizonte: Inédita, 1997.
_____. *Roteiro do Terceiro Setor*. 3ª ed. Belo Horizonte: PRAX Editora, 2006.

REZENDE, Flávio da Cunha. *Razões da crise de implementação do Estado Gerencial: desempenho versus ajuste fiscal*. Revista de Sociologia e Política n. 19, Nov. 2002, Curitiba.

RIBEIRO, Romiro. *Orçamento Público Semi-impositivo para transferências voluntárias: diagnóstico, perspectivas e propostas de mudanças*. E-Legis, 1º semestre, n. 4, Brasília: 2010.

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. *Terceiro Setor*. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

ROCHAEL, Denise. *Organizações do terceiro setor: uma abordagem comparativa de critérios contábeis de reconhecimento, mensuração e evidenciação brasileiros, estadunidenses e internacionais*. 2009. 228 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis, UnB, UFPB, UFRN, Brasília, 2009.

ROSSETTI, J. P. *Contabilidade Social*. São Paulo: Atlas, 1992.

SALINAS, Natasha Shmitt Caccia. *Avaliação Legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor*. Dissertação de Mestrado, Usp, São Paulo: 2008.

SALIONE, Beatriz Camasmie Curiati. *Terceiro setor e lei de licitações no Brasil*, RDTs, v. 4, n. 8, págs. 75-90, 2010.

SALGADO, Valéria Alpino Bigonha. *Vínculos de Cooperação entre a Administração Pública e Entidades Cíveis sem fins lucrativos – O papel das Organizações Sociais, das OSCIPs e dos Serviços Autônomos*.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. Prisma, Brasília: 1997.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo Dicionário de economia*. Best Seller, São Paulo: 2000

SANTOS NETO, João Antunes dos. *O Impacto dos Direitos Humanos Fundamentais no Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

SANTOS, José Anacleto Abduch. *Contratos de Concessão de Serviços Públicos – equilíbrio econômico-financeiro*. Curitiba: Editora Juruá, 2005.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Manual básico: repasses públicos ao terceiro setor*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.

SCARPINELLA, Vera; SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundações educacionais e licitação*. In: PANTALEÃO, Leonardo (Org.). *Fundações educacionais*. São Paulo: Atlas, 2003. p. 248-259.

SCHOENMAKER, Janaina. *Controle das parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor pelos Tribunais de Contas*. Ed. Fórum, Belo Horizonte: 2011.

SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. *Controle social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania*. Revista da CGU, ano III, n. 5, dez., Brasília: 2008.

SILVA, A. E. A. J. *A Contabilidade Financeira como Instrumento de Prestação de contas Socioeconômicas das Entidades do Terceiro Setor*. Cadernos da FACECA, Campinas, v. 14, n. 2, p. 183-200, jul./dez. 2005

SIMÕES PIRES, Maria Coeli. *Terceiro Setor e as Organizações Sociais*. Boletim de Direito Administrativo n. 4, abril, NDJ, São Paulo: 1999.

_____. *Esgotamento do modelo de desenvolvimento excludente no Brasil e ressemantização das atividades de planejamento e articulação governamentais à luz do paradigma democrático*, In: MODESTO, Paulo (Coord.) Nova organização administrativa brasileira. Ed Fórum, Belo Horizonte: 2009.

SOARES, Luiz Henrique Proença e BRANCO, Pedro Paulo Martoni. *OS e OSCIPs: Dilemas e dificuldades de sua validação como instrumentos de modernização do Estado no Brasil*.

SOBRINHO, Manoel de Oliveira Franco. *Da obrigatoriedade das leis administrativas nas práticas governamentais*. Revista de Direito Administrativo n. 118, out./dez., Fgv, Rio de Janeiro: 1974.

_____. *As Fundações e o direito administrativo*. Revista de Direito Administrativo n. 100, abr./jun., Fgv, Rio de Janeiro: 1970.

_____. *Da obrigatoriedade das Leis Administrativas nas práticas governamentais*. Revista de Direito Administrativo n. 118, out./dez., Fgv, Rio de Janeiro: 1974.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo da Economia*. Lumen Juris, Rio de Janeiro: 2003.

SOUZA, Paulo Sérgio Bravo (coord.). *Eficácia no terceiro setor: sistema de avaliação de impactos sociais: 40 anos da Ação Comunitária*. Saint Paul, São Paulo: 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Parcerias público-privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005.
_____. *Fundamentos de Direito Público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari. *As modernas parcerias públicas com o terceiro setor*. In: A&C: revista de direito administrativo e constitucional v.11, n. 43, 2011, págs. 57-89.

- SZAZI, Eduardo. *Terceiro Setor – Regulação no Brasil*. 4ª ed. São Paulo: Peirópolis, 2006.
- _____. (Org.). *Terceiro Setor Temas Polêmicos – Vol. 1*. São Paulo: Peirópolis, 2004.
- _____. (Org.). *Terceiro Setor Temas Polêmicos – Vol. 2*. São Paulo: Peirópolis, 2005.
- TAVARES, André Ramos. *As organizações sociais no STF*. Carta Forense, maio de 2011, Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/Materia.aspx?id=6992>
- TCU. *Licitações e Contratos. Orientações e Jurisprudência do TCU*. Brasília: 2010, Pág. 821.
- _____. *Convênio – Alteração do objeto conveniado. Inexistência de Prévio Conhecimento e Autorização do Concedente. Irregularidade na aplicação de recursos transferidos. Pessoa Jurídica não-integrante da Administração Pública. Responsabilidade do Dirigente da Entidade – Aplicação de multa*. Boletim de Direito Administrativo n. 10, out., NDJ, São Paulo: 2009.
- TJ SP. *Revista Trimestral de Direito Público* n. 7, Malheiros, São Paulo: 1994.
- TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. *A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade*. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TEIXEIRA, Hélio Janny & SANTANA, Solange Maria (Coords.) *Remodelando a gestão pública*. Edgard Blucher, São Paulo: 1994.
- TENÓRIO, F. G. (Org.) *Gestão de ONGs: principais funções gerenciais*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- TOURINHO, Rita. *Terceiro Setor no ordenamento jurídico brasileiro: constatações e expectativas*. In: *Revista Brasileira de Direito Público* v. 8 n. 30, págs. 117-138, jul./set. 2010.
- TORRES, Miriam Cavalcanti de Gusmão Sampaio. *O convênio administrativo de saúde pública*. *Advocacia Pública*, n. 16, dez., IBAP, 2001
- TOZZI, José Alberto. *Prestação de Contas no Terceiro Setor: A Dicotomia do Marco Regulatório*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Administração da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo: 2010.
- VALADÃO JR., V. M.; MALAQUIAS, R. F.; SOUSA, E. G. *Controladoria como uma opção à sustentabilidade econômica nas organizações de Terceiro Setor: o caso de uma associação*. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, Florianópolis, Brasil. Pp. 1807-1821 v. 5, n. 9, 2008.

VERAS NETO, Francisco Quintanilha. *O terceiro setor, reorganização autogestionária da sociedade civil ou neoliberalismo disfarçado?* Revista Crítica Jurídica n. 18, jun, 2001, págs. 215-235.

_____. *Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública – uma análise crítica.* Belo Horizonte: Fórum, 2006.

VIOLIN, Tarso Cabral. *Peculiaridades dos convênios administrativos firmados com as entidades do terceiro setor.* In: GUIMARÃES, Edgard (Org.). *Cenários do direito administrativo: estudos em homenagem ao Prof. Romeu Felipe Bacellar Filho.* Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 485-509.

VOLTOLINI, R. (Org.). *Terceiro Setor: planejamento e gestão.* São Paulo: Senac, 2004.

ZANCHIM, Kleber Luiz. Arts. 12 a 21 In: CONTI, José Maurício (Coord.) *Orçamentos públicos. A Lei 4.320/1964 comentada.* RT, São Paulo: 2010.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. *Da intervenção do Estado no domínio social.* Malheiros, São Paulo: 2009.

ANEXO II - COLETÂNEA DE LEGISLAÇÃO

Documento	Ementa/Principais artigos relacionados ao tema da Pesquisa	Link
Constituição Federal de 1891	art. 7º, parágrafo 3º	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm
Constituição Federal de 1934	art. 5º, parágrafo 1º e art. 7º, parágrafo único	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm
Constituição Federal de 1967	art. 13, parágrafo 3º	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm
Lei Federal n. 91, de 28 de agosto de 1935	Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1930-1949/Lo091.htm
Decreto-lei n. 9.853, de 13 de setembro de 1946.	Atribui à Confederação Nacional do Comércio o encargo de criar e organizar o Serviço Social do Comércio e dá outras providências	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del9853.htm
Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964.	Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm
Lei Federal n. 4.737, 15 de julho de 1965	Institui o Código Eleitoral	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737.htm
Lei Federal n. 5.172, de 25 de outubro de 1966	Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm
Decreto-lei n. 199, de 25 de fevereiro de 1967.	Lei Orgânica do Tribunal de Contas - Art. 33. O Tribunal de Contas tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, a qual abrange todo aquele que arrecadar ou gerir dinheiros, valores e bens da União ou pelos quais esta responda, bem como, quando houver expressa disposição legal, os administradores das entidades da Administração Indireta ou de outras entidades	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Delo199.htm
Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.	Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Delo200.htm
Decreto-lei n. 900, de 29 de setembro de 1969.	<u>Altera disposições do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências</u>	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Delo900.htm
Decreto-lei n. 2.299, de 21 de novembro de 1966.	Altera o Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2299.htm
Decreto n. 93.872, de 23 de dezembro de 1986	Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D93872.htm

Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990	Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp64.htm
Lei Federal n. 8.429, de 02 de junho de 1992	Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm
Decreto n. 592, 06 de julho de 1992	Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/Do592.htm
Lei Federal n. 8.443, de 16 de julho de 1992	Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm
Decreto n. 678, de 06 de novembro de 1992	Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Do678.htm
Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm
Lei Federal n. 8742, de 07 de dezembro de 1993	Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm
Lei Federal n. 8.313, de 23 de dezembro de 1991	Restabelece princípios da Lei n. 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8313cons.htm
Lei Federal n. 9.250, de 26 de dezembro de 1995	Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências. Restringiu a dedutibilidade de doações a organizações sem fins lucrativos por parte das pessoas físicas	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9250.htm
Lei Federal n. 9.317, de 05 de dezembro de 1996	Dispõe sobre o regime tributário das microempresas e das empresas de pequeno porte, institui o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de pequeno Porte - SIMPLES e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9317.htm
Instrução Normativa n. 01 de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional	Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências.	http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/IN1_97.pdf
Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997	Estabelece normas para as eleições.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm
Lei Federal n. 9.608, de 18 de fevereiro de 1998	Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9608.htm
Lei Federal n. 9.637, de 15 de maio de 1998	Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9637.htm

Lei Federal n. 9.709, de 18 de novembro de 1998	Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9709.htm
Lei Federal n. 9.790, de 23 de março de 1999	Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9790.htm
Decreto n. 3.100, de 30 de junho de 1999.	Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3100.htm
Lei Federal n. 9.807, de 13 de julho de 1999	Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9807.htm
Resolução n. 877, de 18 de abril de 2000 do CFC – Conselho Federal de Contabilidade	Aprova a NBC T 10 – Dos Aspectos Contábeis Específicos em Entidades Diversas, item NBC T 10.19 – Entidades Sem Finalidade de Lucros	http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2000/000877
Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm
Lei Federal n. 10.180, de 06 de fevereiro de 2001.	Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10180.htm
Resolução n. 926, de 19 de dezembro de 2001 do CFC – Conselho Federal de Contabilidade	Altera a Resolução CFC n. 877, de 18 de abril de 2000, que aprova a NBC T 10 – Dos Aspectos Contábeis Específicos em Entidades Diversas, item NBC T 10.19 – Entidades Sem Finalidade de Lucros	http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2001/000926
Lei Federal n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002	Institui o Código Civil	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm
Lei Ordinária n. 10.520, de 17 de julho de 2002	Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm
Lei Federal n. 10.522, de 19 de julho de 2002.	Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10522.htm
Decreto-lei n. 4.596, de 17 de fevereiro de 2003	Dispõe sobre o Sistema de Acompanhamento Legislativo - SIAL e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4596.htm

Resolução n. 966, de 16 de maio de 2003 do CFC – Conselho Federal de Contabilidade	Altera a Resolução CFC Nº 926/01, de 19 de dezembro de 2001, que altera itens da NBC T 10.19 – Entidades Sem Finalidade de Lucros	http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2003/000966
Lei Federal n. 10.683, de 28 de maio de 2003	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10683.htm
Decreto n. 4.923, de 18 de dezembro de 2003	Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4923.htm
Lei Federal n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/004-2006/2004/L11079.htm
Decreto n. 5.504, de 08 de maio de 2005	Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/004-2006/2005/Decreto/D5504.htm
Decreto n. 5.481, de 30 de junho de 2005.	Acresce o art. 20-B ao Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/004-2006/2005/Decreto/D5481.htm
Decreto n. 5.482, de 30 de junho de 2005.	Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/004-2006/2005/Decreto/D5482.htm
Decreto n. 5.683, de 24 de janeiro de 2006.	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/004-2006/2006/Decreto/D5683.htm
Decreto n. 5.761, de 27 de abril de 2006	Regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC e dá outras providências	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/004-2006/2006/Decreto/D5761.htm
Lei Federal n. 11.300, de 10 de maio de 2006	Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/004-2006/2006/Lei/L11300.htm
Portaria Interministerial n. 217, de 31 de julho de 2006	Dispõe sobre limites, prazos e condições para a execução do Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005.	https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/PORTARIAN2172006PREGAOENTIDADES.pdf
Portaria n. 614, de 21 de agosto de 2006	Estabelece normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada – PPP, de que trata a Lei nº 11.079, de 2004.	http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_614_2006.pdf
Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006	Texto anterior a republicação Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 10 de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990, e revoga as Leis nos 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm
Resolução n. 1, de 22 de dezembro de 2006 - CN	Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.	http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/resolucao_001_2006cn.pdf

Lei Federal n. 11.494, de 20 de junho de 2007	Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 6º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/007-2010/2007/Lei/L11494.htm
Decreto n. 6.038, 07 de fevereiro de 2007	Institui o Comitê Gestor de Tributação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/007-2010/2007/Decreto/D6038.htm
Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007.	Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/007-2010/2007/Decreto/D6170.htm
Lei Federal n. 11.514, de 13 de agosto de 2007	Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2008 e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/007-2010/2007/Lei/L11514.htm
Lei Federal n. 11.578, de 26 de novembro de 2007	Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/007-2010/2007/Lei/L11578.htm
Decreto n. 6.329, de 27 de dezembro de 2007	Altera o art. 19 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/007-2010/2007/Decreto/D6329.htm
Lei Federal n. 11.638, de 28 de dezembro de 2007	Altera e revoga dispositivos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e estende às sociedades de grande porte disposições relativas à elaboração e divulgação de demonstrações financeiras.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/007-2010/2007/Lei/L11638.htm
Portaria Interministerial n. 24 de 19 de fevereiro de 2008	Disciplina os procedimentos operacionais para o atendimento ao disposto no art. 17 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e dá outras providências	http://www.mds.gov.br/sobreoministerio/legislacao/segurancaalimentar/portarias/2008/Portaria%20Interministerial%20n%2024-2008.pdf
Portaria Interministerial n. 127, de 29 de maio de 2008	Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.	http://www.google.com.br/uri?sa=t&rct=j&q=portaria%20interministerial%20127&source=web&cd=1&ved=0CC4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.fnde.gov.br%2Findex.php%2Fresolucoes-2008%2F2383-porinterministerialn12729052008%2Fdownload&ei=fxtWT67SDZLpgAf62cmTCg&usq=AFQjCNFHoJL1gKcnJEL1gBT3fydX6oNlg
Decreto n. 6.428, de 14 de abril de 2008	Altera o Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/007-2010/2008/Decreto/D6428.htm
Portaria Interministerial n. 342, e 05 de novembro de	Altera a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008, que estabelece normas para as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.	http://www.faurgs.ufrgs.br/oficios/Portaria%20Interministerial%20342%20de%2005.11.2008.pdf

2008		
Portaria Interministerial n. 165, de 20 de junho de 2008	Dispõe sobre a Comissão Gestora do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, de que trata o §1º, do art. 13, do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e dá providências	http://www.anvisa.gov.br/divulga/convenios/portaria_165-20jun08.pdf
Decreto n. 6.497, de 30 de junho 2008	Acresce dispositivos ao Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/007-2010/2008/Decreto/D6497.htm
Instrução Normativa n. 57, de 27 de agosto de 2008	Estabelece normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas da administração pública federal.	http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN_TCU_57_2008.pdf
Portaria Interministerial n. 75, de 09 de abril de 2008	Altera o disposto pela Portaria/MP e MF nº 217, de 31.07.2006, que dispõe sobre limites, prazos e condições para a execução do Decreto nº 5.504/2005.	http://www.mds.gov.br/sobreoministerio/legislacao/segurancaalimentar/portarias/2008/Portaria%20Interministerial%20nbo%2075-%20de%2009%20de%20abril%20de%202008.pdf
Decreto n. 6.619, de 29 de outubro de 2008	Dá nova redação a dispositivos do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/007-2010/2008/Decreto/D6619.htm
Lei Federal n. 12.017, de 12 de agosto de 2009	Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 e dá outras providências	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/007-2010/2009/Lei/L12017.htm
Lei Federal n. 12.101, de 27 de novembro de 2009	Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/007-2010/2009/Lei/L12101.htm
Lei Federal n. 12.188, de 11 de janeiro de 2010	Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/007-2010/2010/Lei/L12188.htm
Lei Federal n. 12.381, de 9 de fevereiro de 2011	Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2011.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/011-2014/2011/Lei/L12381.htm
Portaria n. 458, de 12 de abril de 2011 - MJ	Disciplina a celebração, o acompanhamento, a fiscalização e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse, termos de cooperação e termos de parceria celebrados no âmbito do Ministério da Justiça e de suas entidades vinculadas, e dá outras providências.	http://miniconv.org/joagoulart/wp-content/uploads/2011/05/Portaria_458_12-04-201111.pdf

Lei Federal n. 12.465, de 12 de agosto de 2011	Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/2011-2014/2011/Lei/L12465.htm
Decreto n. 7.568, de 16 de setembro de 2011	Altera o Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto no 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/2011-2014/2011/Decreto/D7568.htm
Decreto n. 7.592, de 28 de outubro de 2011	Determina a avaliação da regularidade da execução dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos até a publicação do Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011, e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Atos/2011-2014/2011/Decreto/D7592.htm
Decreto n. 7.594, de 31 de outubro de 2011	Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.	http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Atos/2011-2014/2011/Decreto/D7594.htm
Portaria Interministerial n. 507, 24 de novembro de 2011	Regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do	https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Portaria_Interministerial_n_507_24_Novembro_2011.pdf
Lei Federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011	Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, e dá outras providências	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/2011-2014/2011/Lei/L12527.htm
Decreto n. 7.641, de 12 de dezembro de 2011	Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse; altera o Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011; e estabelece prazos para implantação de funcionalidades no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV	http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Atos/2011-2014/2011/Decreto/D7641.htm
Lei Federal n. 12.309, de 09 de agosto de 2010	Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/2007-2010/2010/Lei/L12309.htm
Decreto n. 7.237, de 20 de julho de 2010	Regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social para obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social, e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/2007-2010/2010/Decreto/D7237.htm
Decreto n. 1.819, de 16 de fevereiro de 1996	Disciplina as transferências de recursos da União por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais federais e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1819.htm
Portaria Interministerial n. 23,	Altera a Portaria Interministerial no 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008	https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Minuta_Portaria_Alteracao_Portaria_n

de 19 de janeiro de 2010		_127_art_33_Prazo.pdf
Portaria Interministerial n. 534, de 30 de dezembro de 2009	Altera a Portaria Interministerial no 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008, que estabelece normas para as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.	https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Portaria_n_534_de_30dez2009.pdf
Portaria Interministerial n. 268, de 25 de agosto de 2009	Altera a Portaria Interministerial no 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008, que estabelece normas para as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.	https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Portaria Interministerial n 268 de 25 de agosto de 2009.pdf
Portaria Interministerial n. 404, de 23 de dezembro de 2008	Altera a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008, que estabelece normas para as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.	https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/PortariaInterministerial40423122008alteraportaria12729052008.pdf
Portaria Interministerial n. 24, de 19 de fevereiro de 2008	Disciplina os procedimentos operacionais para o atendimento ao disposto no art. 17 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e dá outras providências.	https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/PortariaInterministerial24-2008ARQUIVAMENTO.pdf
Portaria n.448, de 13 de setembro de 2002	Divulga o detalhamento das naturezas de despesas 339030, 339036, 339039 e 449052.	https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Port_448_2002.pdf
Instrução Normativa TCU n. 56, de 5 de dezembro de 2007	Dispõe sobre instauração e organização de processo de Tomada de Contas Especial e dá outras providências.	https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/InstrucaoNormativaN56TCU.pdf

ANEXO III - COLETÂNEA DE JURISPRUDÊNCIA

Tipo	Título	Data	Relator	Ementa
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 449/2009 - PLENÁRIO	23/3/2009	AUGUSTO NARDES	ACOMPANHAMENTO. ARRECADAÇÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA UNIÃO REFERENTE AO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2008. RECOMENDAÇÕES. ALERTA. DETERMINAÇÕES
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1141/2009 - PLENÁRIO	27/05/2009	AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI	MONITORAMENTO DO CUMPRIMENTO DOS ITENS 9.1 E 9.2 DO ACÓRDÃO 788/2006-PLENÁRIO E DO ITEM 9.1 DO ACÓRDÃO 2066/2006-PLENÁRIO. IMPLEMENTAÇÃO PARCIAL DO PORTAL DE CONVÊNIOS E DO SISTEMA DE GESTÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE (SICONV). ADIAMENTO DA ELABORAÇÃO DE ESTUDO TÉCNICO SOBRE AS NECESSIDADES MATERIAIS E HUMANAS PARA O ADEQUADO GERENCIAMENTO DAS DESCENTRALIZAÇÕES DE RECURSOS PÚBLICOS. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES. APROVAÇÃO DE PLANO DE MONITORAMENTO.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 2659/2009 - PLENÁRIO	13/11/2009	RAIMUNDO CARREIRO	ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA UNIÃO - 1º QUADRIMESTRE DE 2009. GESTÃO DE RESTOS A PAGAR. CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO. GRAU DE ALCANCE DE METAS FIXADAS NA LDO. ELEVADO VOLUME DE RESTOS A PAGAR. VIÉS DE NÃO ATINGIMENTO DAS METAS DE SUPERÁVIT PRIMÁRIO. ALERTA AO PODER EXECUTIVO. NECESSIDADE DE APRIMORAMENTOS NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA A CARGO DA UNIÃO. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES. REMESSA DE CÓPIAS AO CONGRESSO NACIONAL, À SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL E A SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. ARQUIVAMENTO
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 3025/2010 - PLENÁRIO	10/11/2010	RAIMUNDO CARREIRO	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO FISCALIS 814/2010. AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA DE RECURSOS HUMANOS VOLTADA PARA A ANÁLISE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1143/2011 - PLENÁRIO	11/5/2011	AROLDO CEDRAZ	ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA UNIÃO EM 2010. ALERTAS, DETERMINAÇÕES, COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO
DECISÃO	DECISÃO 143/2002 - Plenário	06/03/2002	LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA	Consulta formulada por Comissão Parlamentar da Câmara dos Deputados. Interpretação da Emenda Constitucional 29/2000, que altera os artigos n.ºs 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição e que acrescenta artigo ao ADCT. Metodologia de cálculo dos recursos federais mínimos a serem aplicados na área de educação e saúde. Conhecimento. Comunicação. Juntada às contas do Fundo Nacional da Saúde. Ciência aos Ministros da Saúde, Fazenda e Planejamento, e Orçamento e Gestão.
DECISÃO	DECISÃO 1511/2002 - Plenário	6/11/2002	GUILHERME PALMEIRA	Inspecção. MF. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG e MPAS. Acompanhamento das receitas e despesas da seguridade social e do INSS. Falta de segregação dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Inconsistências na classificação orçamentária. Determinação. Recomendação. Comunicação ao Congresso Nacional. Remessa de cópia a diversos órgãos e entidades. Arquivamento.

DECISÃO	DECISÃO 770/2001 - Plenário	26/09/2001	VALMIR CAMPELO	Solicitação formulada pela Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados. Apuração dos reais valores de contribuições arrecadadas para a Seguridade Social e a sua alocação. Auditoria realizada. Determinação. Fixação de prazo à Secretaria Federal de Controle Interno para encaminhamento de informação ao TCU. Remessa de cópia aos órgãos de supervisão e controle.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 347/2007 - Plenário	14/03/2007	UBIRATAN AGUIAR	Levantamento. Conformidade. Falhas na gestão de contratos de repasse para execução de obras. Fragilidade na supervisão ministerial. Determinações. Monitoramento
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 641/2007 - Plenário	18/04/2007	BENJAMIN ZYMLER	Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) - Convênios. Recomendações. Determinação. Comunicações.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 2066/2006 - Plenário	08/11/2006	MARCOS BEMQUERER	Relatório Consolidado das Auditorias realizadas com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados pela União ou entidades da Administração Indireta a Organizações Não Governamentais, por meio de convênios, contratos de repasse e instrumentos similares. Determinações. Recomendações
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 2261/2005 - Plenário	13/12/2005	GUILHERME PALMEIRA	Consolidação das auditorias realizadas nos convênios celebrados entre a União e as entidades em epígrafe. Atendimento à Solicitação oriunda do Senado Federal. Situações de desvio dos recursos conveniados. Deficiência nas análises das proposições iniciais, nas prestações de contas e na fiscalização. Fragilidade nos procedimentos de controle. Formação
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 788/2006 - Plenário	24/05/2006	AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI	Representação de unidade técnica. Fiscalização de orientação centralizada em órgãos e entidades federais repassadores de recursos mediante transferências voluntárias. Consolidação dos resultados. Detecção de fragilidades de controle. Determinação. Identificadas fragilidades nas sistemáticas de controle dos recursos federais repassados mediante transferências voluntárias
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1936/2003 - Plenário	10/12/2003	AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI	Representação formulada por unidade técnica do TCU. Possíveis irregularidades praticadas por prefeituras do Estado de Minas Gerais. Execução e prestação de contas de convênios firmados com órgãos da administração pública. Desvio de recursos públicos. Fraude envolvendo prefeito, comissão de licitação, empresas e seus sócios.
DECISÃO NORMATIVA	Decisão Normativa 102	02/12/2009		Define as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas de 2009 julgadas pelo Tribunal, especificando a forma, os prazos e os conteúdos dos demonstrativos que as comporão, nos termos dos artigos 4º, 6º, 9º e 13 da Instrução Normativa TCU nº 57, de 27 de agosto de 2008.
ACÓRDÃO	Acórdão 1331/2008	9/7/2008	BENJAMIN ZYMLER	Auditoria em ONGS e OSCIPS, no âmbito de Fiscalização de Orientação Centralizada - FOC. Verificação de irregularidades. Existência de outros processos no âmbito de unidades técnicas nos estados que tratam dessas irregularidades. Recomendações. Arquivamento do feito
ACÓRDÃO	Acórdão 2048/2007	3/10/2007	MARCOS BEMQUERER COSTA	Concede ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS/MDS, prorrogação, pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, para cumprimento da determinação constante do item 9.2 do ACÓRDÃO n. 2.066/2006-TCU-Plenário, contados da data de expiração do prazo concedido na referida deliberação e prorrogar, para até 8/11/2007, o prazo para cumprimento, pelo Ministério da Justiça, da determinação constante do item 9.3 do ACÓRDÃO n. 2.066/2006-TCU-Plenário, sem prejuízo das determinações sugeridas, de acordo com os pareceres emitidos pela Adfis.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 510 de 2009	25/03/2009	AROLDO CEDRAZ	Solicitação de concessão de prazo para início do cumprimento de determinação contida no ACÓRDÃO 2731/2008 – plenário, relativo à fiscalização de orientação centralizada destinada a avaliar o relacionamento das instituições federais de ensino superior com suas fundações de apoio. Razoabilidade dos motivos apresentados. Atendimento.

ACÓRDÃO	Processo 013078 de 2009		JOSÉ MUCIO MONTEIRO FILHO	Requer que seja realizada auditoria no sistema de informação (SIAFI), relativo aos restos a pagar inscritos pelo poder executivo da união no ano de 2008.
PROCESSO	Processo 013811 de 2009		MARCOS BEMQUERER COSTA	Tomadas de Contas Anual – Exercício de 2008 - Comando de Operações Terrestres/CE
PROCESSO	Processo 014263 de 2005		MARCOS VINICIOS RODRIGUES VILACA	Relatório de Auditoria
PROCESSO	Processo 016351 de 2008		MARCOS VINICIOS RODRIGUES VILACA	Pensão Civil
PROCESSO	Processo 020012 de 2010	10/11/2010	RAIMUNDO CARREIRO	Relatório de levantamento. Fiscais 814/2010. Avaliação da estrutura de recursos humanos voltada para a análise de prestação de contas de transferências voluntárias da união.
DECISÃO	Decisão 278/1996	22/5/1996	IRAM SARAIVA	Auditoria. CEME. Pedido de reexame de decisão que determinou à CEME, observância à Lei de licitação para aquisição de medicamentos de laboratórios oficiais e investimentos em programa de modernização dos mesmos. Provedimento. - Convênio e contrato.
DECISÃO	Decisão 686/1998	7/10/1998	LINCOLN M. DA ROCHA	Representação formulada por licitante contra o Banco do Brasil SA e a CEF. Pedido de reexame, interposto pelo Banco do Brasil, de decisão que determinou a adoção de providências na promoção de certame licitatório para a contratação de empresa para fornecimento de passagens aéreas, bem como a exclusão do seu Regulamento de Licitações de todas as hipóteses de dispensa de licitação não previstas na Lei nº 8.666/93. Conhecimento. Provedimento parcial. - Contratação de transporte aéreo.
DECISÃO	Decisão 592/1998	2/9/1998	BENJAMIN ZYMLE	Administrativo. Projeto de Instrução Normativa. Acréscimo de dispositivo à Instrução Normativa TCU nº 12/96, que estabelece normas de organização e apresentação de tomadas e prestações de contas e rol de responsáveis. Entendimento de que as contas anuais das Organizações Sociais são submetidas a julgamento pelo
				Tribunal. Organizações Sociais. Contrato de Gestão. Competência do TCU. Aprovação. Conhecimento. Arquivamento.
DECISÃO	Decisão 30/2000	26/01/2000	GUILHERME PALMEIRA	Denúncia formulada contra o INSS em face da contratação de serviços de consultoria junto à Fundação Instituto de Administração sem o devido processo licitatório.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 606/2001 - Segunda Câmara	18/10/2001	UBIRATAN AGUIAR	Tomada de Contas Especial. Convênio. MAS. Prefeitura Municipal de Lagoa Nova RN. Ausência de procedimento licitatório. Documentação inidônea. Inexistência de projeto básico. Despesa anterior à liberação dos recursos. Inexecução da meta pactuada, apesar do saque integral dos recursos. Alegações de defesa já rejeitadas. Contas irregulares. Débito. Determinação. Inclusão do nome do responsável no CADIN.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 134/2002	17/4/2002	WALTON ALENCAR RODRIGUES	Auditoria. Secretaria de Saúde do Estado do Piauí. Verificação da aplicação de recursos de convênio firmado com a Fundação Nacional de Saúde - FuNaSa. Movimentação dos recursos em conta não específica. Demora excessiva na aplicação dos recursos. Utilização dos veículos adquiridos em outras atividades. Desvio de finalidade. Incorporação dos bens adquiridos ao patrimônio da Secretaria. Liberação de recursos não condicionada à prestação de contas dos recursos já recebidos. Prorrogação da vigência do convênio apesar das irregularidades existentes. Alegações de defesa de alguns responsável acolhidas. Alegações de defesa de outro responsável rejeitadas. Multa. Determinação. Inclusão do responsável no CADIN após o trânsito em julgado.

ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1693/2003		12/11/2003	BENJAMIN ZYMLER	Tomada de Contas Especial. Convênio. Ministério do Trabalho e Emprego. Indícios de malversação de recursos do FAT. Inexecução de contratos firmados pela SETER/DF, Fundação Teotônio Vilela e UniCeub. Acolhimento das alegações de defesa apresentadas por responsáveis e por membros da Comissão de Cadastro. Rejeição das alegações apresentadas por outros responsáveis. Alegações do UniCeub objeto de outro processo. Irregularidades das contas dos principais responsáveis. Débito solidário. Ciência ao Remessa de cópia ao MPU e TCDF. Prazo para recolhimento do débito. Ato ilícito decorrente de ação ou omissão de agente público. Considerações. Teoria da Desconsideração de Pessoa Jurídica.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO TC 012.274/2003-2		24/3/2004	LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA	Auditoria Operacional. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Avaliação do desempenho do Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei. Falta de política adequada e de indicadores de desempenho. Baixo grau de articulação entre as esferas de governo. Integração deficiente entre as áreas de interesse do programa. Insuficiência de recursos humanos e materiais. Deficiência do sistema de informações. Baixa informatização das unidades de atendimento e dos conselhos estaduais. Inadequação dos colchões e das refeições oferecidas. Sucateamento dos instrumentos de lazer e profissionalização. Recomendação. Determinação. Ciência aos órgãos envolvidos. Conversão dos autos em monitoramento. Arquivamento.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO TC 012.718/2004-9		04/03/2009	JOSÉ JORGE	Solicitação do Congresso Nacional. Informações acerca do resultado da análise das contas dos convênios celebrados entre a FUNASA e o Conselho Indígena de Roraima, no período de 1999 a 2008. Conhecimento. Atendimento. Determinações à FUNASA.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 823/2004		30/6/2004	LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA	Resposta à consulta de interesse da FUNASA a respeito da viabilidade da continuação dos convênios e termos de parcerias firmados com municípios, Organizações Não Governamentais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, para a prestação de assistência à saúde dos povos indígenas.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 463/2004 Plenário		28/4/2004	HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO	Auditoria. Codevasf. Verificação de convênios firmados com prefeituras municipais. Celebração de convênios em desacordo com as normas vigentes. Transferência de recursos mediante a utilização de dotação orçamentária imprópria. Ausência de projeto básico e estudos de impacto ambiental. Celebração de convênio sem a emissão do parecer jurídico. Obras e serviços com execução plurianual, sem a correspondente inclusão no orçamento plurianual. Existência de dois convênios para a mesma obra. Despesa sem previsão orçamentária. Celebração de convênio sem prévio empenho. Prorrogação do prazo de vigência sem publicação do ato. Justificativas acolhidas.
ACÓRDÃO	TC 15.568/2005-1 ACÓRDÃO 2066/2006		2066/2006	MARCOS BEMQUERER COSTA	Entidades/órgãos: Ministério do Esporte, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Ciência e Tecnologia, Controladoria-Geral da União, Fundo Nacional de Saúde, Fundação Nacional de Saúde, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação - Capes, Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira - Coiab, Conselho Indígena de Roraima - CIR, Coordenação da União das Nações e Povos Indígenas de Rondônia, Norte de Mato Grosso do Sul e Sul do

				Amazonas - Cunpir, Urihi Saúde Yanomami, Fundação de Apoio ao Menor de Feira de Santana - FAMFS, Avante Qualidade Educação e Vida ONG, Associação Goiana de Integralização e Reabilitação - Agir, Fundação Amadeu Filomeno - FAF, Associação Plantas do Nordeste - APNE e Fundação Getúlio Vargas - FGV. Convênios com ONG/OSCIPI. Consulta de interesse da FUNASA a respeito da viabilidade da continuação dos convênios e termos de parcerias firmados com municípios, Organizações Não Governamentais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, para a prestação de assistência à saúde dos povos indígenas
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 361/2005 - Primeira Câmara	8/3/2005	MARCOS VINÍCIOS VILAÇA	Recurso de Reconsideração. Antecipação da despesa. Comprovação da regular aplicação dos recursos. Provento. Contas regulares com ressalva. A comprovação da regular e integral aplicação dos recursos no objeto pactuado afasta a irregularidade que motivou a condenação em débito e a multa aplicada, tornando, assim, insubsistente o ACÓRDÃO recorrido e julgadas as contas regulares com ressalva, dando-se quitação ao responsável. Admite-se, em caráter excepcional, como necessária e inadiável a realização antecipada de despesa, por motivo de força maior, na hipótese de os recursos do convênio terem sido liberados somente após a realização do evento objeto do ajuste.
PROCESSO	TC-015.390/2005-1 ACÓRDÃO 412/2007	21/3/2007	UBIRATAN AGUIAR	Solicitação do Congresso Nacional. Auditoria de Natureza Operacional. Avaliação da Atuação do Controle Interno do Poder Executivo Federal na fiscalização de irregularidades e desvios de recursos públicos. Determinação e Recomendações. Monitoramento.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 2080/2005	30/11/2005	UBIRATAN AGUIAR	Não se conhece de consulta que, a despeito de formulada por consultante legitimado, verse sobre caso concreto e não se faz acompanhar de parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica do órgão.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1777/2005	9/11/2005	MARCOS VINÍCIOS VILAÇA	Não aplicação das normas de convênio a termos de parceria. Lei n.º 9.790/99. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Termo de Parceria. Terceiro Setor. Atuação do Tribunal. Limite de remuneração da administração pública. Inaplicabilidade da Lei n.º 8.666/93 às OSCIPs.
PROCESSO	TC 015.586/2005-0	17/10/2007	AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI	Votado em 2006 - auditoria feita pelo TCU por amostragem em vinte e oito convênios que envolveram repasse para oito Estados brasileiros diferentes e envolveram dez ONGs. O valor total desses convênios foi de cento e cinquenta milhões de reais. Ressalvadas duas entidades, das dez, em todas as demais foram identificados casos de desvio de recursos públicos
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 2044/2006	8/11/2006	MARCOS VINÍCIOS VILAÇA	Mantém-se o julgamento pela irregularidade das contas, apenas alterando a fundamentação legal, se o gestor, até então omissor, apresenta a documentação correspondente em sede de recurso, porém, mesmo assim, não consegue comprovar efetivamente a aplicação do dinheiro recebido mediante convênio.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 82/2006	1/2/2006	MARCOS VINÍCIOS VILAÇA	Tomada de contas especial. Contratação de empresa de propriedade do presidente da associação convenente. Considerações sobre a obrigatoriedade das empresas privadas, ao gerirem recursos públicos, realizarem licitação segundo disposições da Lei 8.666/93
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 609/2006	26/4/2006	AUGUSTO NARDES	É ilegal a contratação por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, quando não for constatada a presença de fato urgente e imprevisível por parte da Administração Pública.

ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1403/2007	25/7/2007	AUGUSTO NARDES	As transferências federais às OSCIPs não se equiparam aos gastos de cunho eminentemente contraprestacional, uma vez que seus serviços são insuscetíveis de valoração mercadológica e pelo impedimento de seus dirigentes auferirem vantagens pessoais da gestão dos recursos transferidos; por isso, o Tribunal de Contas da União mantém a plenitude de sua competência sobre a gestão de tais recursos, podendo e devendo, inclusive determinar a abertura de processo de desqualificação da entidade, o que deriva implicitamente de sua missão constitucional e legal. A atividade controladora do Tribunal de Contas da União deve voltar-se preferencialmente para a apuração dos erros e fraudes apontados em suas fiscalizações ou em denúncias advindas do controle social a que se amolda o sistema, não sendo necessário nem conveniente compelir as entidades a modificarem seus procedimentos usuais de administração interna para que seja atendida toda a legislação aplicável ao serviço público.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 2643/2007	5/12/2007	VALMIR CAMPELO	Considera-se improcedente representação quando as alegações não restam comprovadas.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 2355/2007	7/11/2007	UBIRATAN AGUIAR	Representação. Falhas em convênios. Procedimentos a serem observados com relação à atuação do tribunal. Determinações e recomendação.
PROCESSO	TC 027.933/2007-7			<u>Solicitação da CPI das ONG</u> . Pedido de informações sobre transferência de recursos públicos para ONG e de análise das normas que tratam da matéria. Conhecimento. Envio de documentos.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1212/2007 - Primeira Câmara	8/5/2007	RAIMUNDO CARREIRO	Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR, de responsabilidade do Sr. Hamilton Peluso, ex-Diretor Executivo da Fundação Florianópolis Convention & Visitors Bureau, em decorrência da antecipação de despesa no valor de R\$ 7.200,00 (sete mil e duzentos reais), referente ao Convênio nº 4/2000, celebrado entre as partes mencionadas, cujo objeto estabelecia a realização de pesquisa sobre o perfil, necessidades e expectativas do turista que visita Florianópolis/SC.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1036/2008	4/6/2008	ANDRÉ LUÍS	Relatório de monitoramento. Programa segundo tempo. Identificação de irregularidades na formalização e acompanhamento de convênios. Formação de apartado para realização de audiências. Determinações. Sobrestamento das contas relativas ao exercício de 2006. Encaminhamento do relatório de monitoramento ao gestor para pronunciamento.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 3050/2008	10/12/2008	VALMIR CAMPELO	Para se evitar dupla penalização com base nas mesmas irregularidades, não se aplica multa a Responsável em Processos de representação, caso as questões aqui tratadas tenham tido desdobramentos nos autos de apartados referentes a tomadas de contas especiais, constituídas por força de determinação do TCU. A situação de revelia não implica na aplicação de multa aos Responsáveis que não responderam à audiência do TCU
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 564/2008	4/3/2008	GUILHERME PALMEIRA	Julgam-se irregulares as contas, condenando em débito os responsáveis, em face da não comprovação da regular aplicação da totalidade dos recursos federais recebidos mediante convênio.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 709/2008	23/4/2008	UBIRATAN AGUIAR	Respondem pessoalmente, em regra, por irregularidades ocorridas na gestão de recursos de convênio, os dirigentes de organização não governamental (ONG). A responsabilização de ONGs, solidariamente com seus dirigentes, deve ocorrer apenas nos casos em que se comprove que os recursos do convênio foram aplicados com desvio de finalidade, mas desde que tenham sido revertidos em benefício da entidade. Não se pode prejudicar a pessoa jurídica da ONG para o recebimento de recursos federais, em futuras oportunidades, se todas as medidas cabíveis forem tomadas contra

				seus dirigentes faltosos, a fim de obter o ressarcimento ao erário, a partir da condenação em débito, e desde que estes tomem providências, após a condenação, para voltarem a ser adimplentes com a Administração Pública, ou, caso isso não ocorra, sejam substituídos na gestão da entidade.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 974/2008	28/5/2008	GUILHERME PALMEIRA	Levantamento de natureza operacional na função educação. Proposta de fiscalizações.
PROCESSO	TC 023.203/2009-8 ACÓRDÃO 2324/2010	8/9/2010	WEDER DE OLIVEIRA	Comandos normativos e de manual de operações descumpridos pela entidade, em detrimento da qualidade e efetividade dos serviços prestados aos beneficiários. Determinações. Plano de ação.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 2375/2009	7/10/2009	BENJAMIN ZYMLER	Levantamento de auditoria de natureza operacional. Programa de promoção da sustentabilidade de espaços sub-regionais - promeso. Identificação de fragilidade no acompanhamento das ações do promeso. Carência de recursos humanos para realização do acompanhamento da execução do programa. Falhas gerenciais e ausência de indicadores de desempenho. Recomendações ao Ministério da Integração Nacional.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 4953/2009	22/09/2009	JOSÉ JORGE	Omissão no dever de prestar contas. Revelia dos responsáveis. Contas irregulares. Débito. Multa. Julgam-se irregulares as contas dos responsáveis em decorrência da omissão no dever de prestar contas
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 402/2009	11/3/2009	JOSÉ JORGE	Auditoria operacional. FUNASA. Verificação da efetividade na aplicação de recursos federais em ações assistenciais e de saúde aos povos indígenas nos distritos sanitários especiais indígenas.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 401/2009	11/03/2009	AUGUSTO NARDES	Relatório de levantamento de auditoria. FISCOBRAS 2007. Obras de desenvolvimento dos sistemas de produção de óleo e gás da bacia de santos na região sudeste.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 521/2009	25/3/2009	ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO	Monitoramento de Auditoria Operacional no Programa Segundo Tempo
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 4547/2010	20/7/2010	AUGUSTO NARDES	Não se admite a comprovação da execução de convênios ou instrumentos bilaterais congêneres mediante cópia de matérias jornalísticas noticiando as atividades desenvolvidas ou de moções de elogio de casas legislativas municipais acerca dessas mesmas atividades, por não se constituírem em prova direta da efetiva execução, especialmente se desacompanhada de documentos essenciais à prestação de contas e inexistente a efetiva fiscalização do ajuste pelo órgão concedente dos recursos. O acometimento de doença grave por parte de responsável obrigado à devida prestação de contas por recursos públicos geridos não o exime dessa obrigação, exceto se adotadas todas as providências para a transferência de responsabilidade.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 700/2010	7/4/2010	AROLDO CEDRAZ	Solicitação do Congresso Nacional. Avaliação da regularidade do processo de seleção de OSCIP para execução de projetos no âmbito do PRONASCI. Realização de inspeção. Constatação de falhas no edital de chamamento. Ausência de evidências de direcionamento ou de irregularidades. Determinação corretiva, informação à comissão solicitante.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 2508/2010	22/9/2010	WEDER DE OLIVEIRA	Repasses de recursos a entidades privadas. Reforma Agrária. Definição e estratégia de fiscalização.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 710/2011	23/3/2011	MARCOS BEMQUERER	Documento sigiloso

ACÓRDÃO STF	ACÓRDÃO na Adin 1.864-9 - Paraná	08/08/2007	JOAQUIM BARBOSA	Constitucional. Administrativo. Educação. Entidades de Cooperação com a Administração Pública. Lei 11.970/1997 do Estado do Paraná. Paranaeducação. Serviço Social Autônomo. Possibilidade. Recursos Públicos Financeiros destinados à Educação. Gestão Exclusiva pelo Estado. Ação direta Julgada Procedente.
----------------	-------------------------------------	------------	--------------------	--

ANEXO IV – DOCUMENTOS REFERENTES ÀS OFICINAS COM OS GESTORES DE ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS

IV.1. Divulgação

IV.2. Formulário de inscrição

IV.3. Roteiro das Oficinas

IV.4. Listas de presenças da Oficina de São Paulo

IV.5. Lista de presenças da Oficina da Manhã em Brasília

IV.6. Lista de presenças da Oficina da Tarde em Brasília

IV. 7. DVD com a íntegra da Oficina de São Paulo

IV. 8. DVD com a íntegra da Oficina da Manhã em Brasília

IV. 9. DVD com a íntegra da Oficina da Tarde em Brasília

ANEXO V – DOCUMENTOS REFERENTES ÀS ENTREVISTAS COM GESTORES PÚBLICOS

V.1. Roteiro de entrevistas

V.2. Gráficos com o resultado da tabulação das respostas fechadas

ANEXO VI – DOCUMENTOS REFERENTES AO SEMINÁRIO FINAL

VI.1. Divulgação

VI.2. Ficha de inscrição

VI.3. Programação

VI.4. Apresentação realizada pelos pesquisadores Paula Storto e José Alberto Tozzi

VI.5. Lista de Presentes

VI.6. Ficha de avaliação

VI.7. Integra dos resultados da avaliação

VI. 8.. DVD com a íntegra do Seminário Final

ANEXO VII – CLIPPING COM LINKS PARA MATÉRIAS VEICULADAS NA INTERNET

Etapas	Ações	Pontos Positivos/ Fortes	Pontos Negativos/ Fracos	Propostas	Legislação	Altera norma vigente	Justificativa
Chamamento Público	Edital	Obrigatoriedade do chamamento público ou concurso de projetos para formação de parceria operacionaliza a aplicação do princípio da impessoalidade, isonomia e publicidade.	Os editais de seleção costumam ser confusos e contraditórios, não favorecendo a seleção da melhor entidade para o trabalho. Muitas vezes reproduzem o padrão da Lei n. 8.666/93.	Sugere-se que os editais sejam elaborados com metas e indicadores da própria política onde se insere a parceria, de forma objetiva, com detalhamento claro e conciso das condições de seleção para desenvolvimento da parceria. <u>Seria possível adotar um formato padrão?</u>	Artigo 8 da Portaria nº 507/2011	Não	A clareza e concisão dos termos do edital, ferramenta que delimita o escopo da parceria e os critérios para a seleção de projetos ou entidades, são importantes para assegurar que as propostas sejam melhor elaboradas e possam garantir que o objeto do ajuste a ser celebrado seja alcançado de forma eficaz.
Credenciamento	Obtenção de senha	Importante ter senha para identificação dos usuários	Conforme consta do Manual do SICONV, em caso de esquecimento/perda da senha, a solicitação de nova pode ser feita pelo próprio site. No entanto, caso o sistema dê a mensagem de erro ou não envie a senha por e-mail, o usuário deverá comparecer a uma Unidade Cadastradora portando a documentação necessária para solicitar a alteração de senha ou verificar o e-mail cadastrado.	Aprimorar o processo de recadstramento de senha on-line para que não haja necessidade de deslocamento até a unidade cadastradora.		Não	É importante que as ferramentas tecnológicas facilitem e não criem novos entraves burocráticos.

Cadastramento do proponente	Comprovação de existência prévia	<p>Nos termos do Manual do SICONV, entidades que desenvolvem ações voltadas à educação, assistência social e saúde tem facilitado o seu cadastramento. Não se exige que a entidade tenha inscrição no CNPJ há pelo menos 03 (três) anos, bastando que as informações sejam relativas ao exercício anterior.</p>	<p>A Portaria 507/11 não faz essa diferenciação. Exige prova de inscrição da entidade, independentemente da área de atuação, no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas pelo prazo mínimo de 3 (três) anos quando vier a celebrar o instrumento.</p>	<p>Pelo menos nessas três áreas, deve ser alterada a normativa para ter harmonia com a Lei 12.101/09. Mas no geral, a normativa deveria exigir um ano apenas e não três, para permitir que entidades com pessoal técnico qualificado, ainda que com pouco tempo de existência como organização, não sejam impedidas de celebrar parcerias, especialmente em temas inovadores como a construção de novos direitos</p>	<p>Artigo 22, V e VII, da Portaria 507/2011</p>	<p>Sim</p>	<p>A intenção de priorizar essas três áreas foi repisada quando da edição da Lei 12.101/2009, que em seu artigo 3º, possibilita a concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social ou sua renovação a entidades que demonstrem cumprir os requisitos necessários à obtenção do título no exercício fiscal anterior ao do requerimento, observado o período mínimo de 12 (doze) meses de constituição, não mais condicionando a concessão a entidades que tinham menos de 03 (três) anos de efetiva atuação.</p>
------------------------------------	---	---	---	--	---	------------	---

Cadastramento do proponente	Comprovação de experiência prévia no objeto	<p>Demonstração de experiência para a execução de atividades semelhantes as que deverão ser executadas na parceria por meio de uma multiplicidade de documentos tais como a apresentação de instrumentos similares firmados com órgãos e entidades da Administração Pública, relatórios de atividades desenvolvidas, declarações de conselhos de políticas públicas, secretarias municipais ou estaduais responsáveis pelo acompanhamento da área objeto da parceria, dentre outras</p>	<p>Funcionalidade nova, disponibilizada pelo SICONV desde 16 de janeiro de 2012, ainda não conhecida pela maioria dos gestores públicos que deverão aprovar os comprovantes de experiência prévia.</p>	<p>Permitir que a comprovação de capacidade se dê pelo currículo da equipe técnica. Adiciona-se a necessidade de capacitação dos gestores públicos para aprovação e das entidades para apresentação de documentos no SICONV.</p>	<p>Artigo 22, V e VII, da Portaria 507/2011</p>	<p>Sim</p>	<p>O prazo de três anos apresenta os mesmos problemas em relação ao impedimento da participação das organizações qualificadas ainda que recentes em termos de tempo de existência para comprovação.</p>
------------------------------------	--	---	--	--	---	------------	---

Cadastramento do proponente	Habilitação pelo órgão	Cada órgão da administração pública é livre para habilitar ou não o proponente na sua área de atuação a partir da análise que faz das informações e documentos constantes do cadastro no SICONV.	Muitos gestores não se sentem seguros para habilitar organizações em uma área se ela não foi habilitada para outra área.	Fortalecer a cultura de parcerias na gestão pública, por meio de formação permanente dos gestores e das organizações interessadas em celebrar convênios ou termos de parceria com o Estado, propondo sempre o alinhamento de cada ajuste com a política pública correspondente.	Artigos 21 a 23 da Portaria nº 507/2011	Não	Essa liberdade conferida aos órgãos é interessante na medida em que atrai para o próprio órgão a responsabilidade sobre a habilitação do proponente no caso concreto. A mesma responsabilidade pode causar um recuo e gerar posições mais conservadoras.
Cadastramento do proponente	Comprovação de idoneidade creditícia dos dirigentes	Auto-declaração do dirigente máximo da entidade acerca da inexistência de dívida com o Poder Público e de inscrição nos bancos de dados públicos ou privados de proteção ao crédito”.	Exigência formalista e declaratória que pode causar muitos danos às organizações por motivos particulares que não necessariamente seriam critérios para a contratação com o Poder Público, como conta de celular em discussão, por exemplo.	Aferição de idoneidade no exercício de funções de administração, tanto pública quanto privada, deveria ser considerada por ser ponto mais relevante do que a aferição de idoneidade na vida privada ou pessoal.	Artigo 22, III, da Portaria nº 507/2011	Não	Como a legislação aplicável não exige das entidades privadas sem fins lucrativos a apresentação de declaração de regularidade penal de seus dirigentes, a substituição das certidões que comprovam a inexistência de pendências pela auto-declaração da regularidade civil do dirigente é alternativa suficiente e menos burocrática.

Cadastramento do proponente	Comprovação de não parentesco dos dirigentes	Auto-declaração do dirigente máximo da entidade informando, sobre cada um dos dirigentes (leia-se diretores e conselheiros) se "é membro do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público ou do Tribunal de Contas da União, ou respectivo cônjuge ou companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau."	O parentesco pode existir sem representar um risco para a decisão de seleção da organização ou qualquer outra etapa na relação de conveniamento com o Poder Público	Refletir sobre como evitar o nepotismo e o tráfico de influência em determinados tipos de transferências de recursos que poderiam sujeitar-se à referida comprovação. No mínimo, retirar os relativos por afinidade e os colaterais.	Artigo 22, IV, da Portaria nº 507/2011	Não	Referida declaração poderia ser exigida em determinados tipos de transferências. Fato é, todavia, que sua exigência prejudica o exercício da liberdade de associação e de participação da sociedade civil em espaços de desenvolvimento de políticas públicas. Restringe que os familiares de agentes públicos possam exercer seu direito de participação social.
------------------------------------	---	--	---	--	--	-----	---

Cadastramento do proponente	Comprovação de reconhecimento de existência por autoridades locais	<p>A Portaria 507/11 não mais contempla a exigência de apresentação de declaração de funcionamento regular nos 03 (três) anos anteriores ao credenciamento, emitida por 03 (três) autoridades do local de sua sede.</p>	<p>A LDO de 2012 (Lei n. 12.465/11), em seu artigo 34, inciso VII, mantém a exigência das três declarações de autoridade. O Manual para cadastramento de proponente do SICONV está destualizado e continua a exigir.</p>	<p>Atentar para que as próximas LDO's não prevejam a necessidade desta comprovação. Prever expressamente na norma que a comprovação de atuação poderá ser feita por instituições públicas e privadas que financiam ou acompanham os trabalhos da entidade</p>	<p>Artigo 18, VII, da Portaria nº 127/2008 LDO de 2011</p>	<p>Sim esta é uma previsão típica das últimas LDOs</p>	<p>Exigência antiga que vem da lógica clientelista da declaração de utilidade pública de 1935. Não coaduna com os tempos presentes, onde nem sempre a atuação da entidade se dá no local de sua sede, podendo ter atuação mais abrangente. Mais adequado é que referida declaração seja conformada por documentos de instituições públicas e privadas, ou geradas pela própria organização, tal como de forma mais acertada fez a Portaria 507/11 no que tange a comprovação dos três anos de exercício. O cumprimento deste requisito de busca do reconhecimento pelas autoridades locais é, no mínimo contraditório, pois de um lado a legislação veda a celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como dirigente agente público ou seus parentes , de outro, obriga que as entidades construam relações com autoridades para delas solicitar seu reconhecimento</p>
------------------------------------	---	---	--	---	---	--	--

Cadastramento do proponente	Comprovação de titulação ou qualificação pelo poder público no SICONV	Acertada a possibilidade de não exigência de titulação para a celebração de convênios com o Estado	As qualificações e titulações concedidas pelo próprio Governo Federal não são valorizadas na hora de estabelecer uma parceria, o que causa o questionamento de sua existência.	Manter a não vinculação da celebração de convênios com os títulos da entidade mas considerá-los na análise da seleção.	Artigo 22, da Portaria 507/2011	Sim	O acúmulo proporcionado pela análise da qualificação técnica e da capacidade operacional para gestão e controle de recursos públicos previamente realizada pelos órgãos concedentes das qualificações e titulações, embora não vinculativa, pode subsidiar a análise do órgão concedente acerca da seleção da ESFL
Cadastramento de proposta	Indicação do instrumento a ser formalizado	Campo para inclusão do Termo de Parceria no SICONV é necessário para atender a legislação vigente. Desafio será desenhar fluxo que demonstre o controle mais gerencial e por resultado típico dos Termos de Parceria, que regulamenta exclusivamente a relação entre as qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público e o Estado	Enquanto não se desenhar o fluxo específico dos Termos de Parceria, na prática, o que se tem observado é a análise do modelo de Termo de Parceria pelo de Convênio	Criação de um ambiente no SICONV específico para entidades privadas sem fins lucrativos, revisão geral do fluxo no SICONV e das Portarias que o regulamentam. É preciso agregar aos mecanismos de controle meramente formal, outros de natureza gerencial. Desenhar fluxo específico dos Termos de Parceria, nos termos da Lei 9.790/99.		Não	O SICONV, enquanto instrumento que visa possibilitar maior transparência e controle sobre a aplicação de recursos repassados pela Administração Pública Federal deve refletir, portanto, a realidade de todos os entes que acessam tais recursos, a fim de que o controle a que se presta seja efetivo e adequado a pluralidade dos modelos de parceria existentes.

Cadastramento de proposta	Envio de proposta sem prévio cadastramento	O SICONV autoriza que, de posse do login e senha, possa o Proponente Público enviar propostas a programas que aceitam propostas de proponentes não cadastrados, ou seja, apenas credenciados (sendo certo que caberá ao proponente, depois de aprovada a proposta, se cadastrar em Unidade Cadastradora).	No caso de proponente que seja Entidade Privada sem Fins Lucrativos, este deverá, após o credenciamento, realizar o cadastramento no Portal e munido de todos os documentos comparecer a uma Unidade Cadastradora para aprovação de seu cadastro.	Permitir que Entidades Privadas sem Fins Lucrativos também possam, após o credenciamento, enviar propostas para programas que aceitem propostas de proponentes ainda não cadastrados, mediante o compromisso de apresentar todos os documentos a Unidade Cadastradora para aprovação de seu cadastro, após aprovação da proposta.		Não	Medida interessante para o ente público que poderia ser estendida para as ESFL para possibilitar o envio de propostas logo após o credenciamento, quando for o caso, condicionando o cadastramento no SICONV à respectiva aprovação. O lapso temporal entre o credenciamento e o cadastramento pode obstaculizar a participação das organizações da sociedade civil.
Cadastramento de proposta	Limitação de valor mínimo para formalização do convênio	Há vedação à celebração de convênios com órgãos e entidades da administração pública cujo valor seja inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).	A normativa é omissa quanto a celebração de convênios em valores semelhantes com ESFL.	Aperfeiçoar a legislação vigente sobre subvenções sociais e fundos públicos, além de outras medidas que incentivem a doação privada, para atender a demanda de repasses de menor valor efetuados a organizações da sociedade civil a título de fomento a atividades locais e comunitárias.	Decreto nº 6.170/2007, artigo 2º, inciso I e Portaria nº 507/2011, artigo 106º, inciso I.	Sim	Custos operacionais associados à gestão dos convênios justifica a não celebração do instrumento quando o montante envolvido é de pequena monta.

Cadastramento de proposta	Inserção do Plano de Trabalho	Importante ter campos que induzam a ESFL a preencher o Plano de Trabalho em conformidade com metas e resultados.	O formato atual para inserção dos Planos de Trabalhos é muito “rígido e conciso” o que não permite a descrição técnica das atividades com a profundidade necessária para a análise, tolhendo as organizações de colocarem informações que julguem importantes.	Sugere-se a alteração do SICONV para que passe a contemplar campos que permitam às ESFL descreverem de forma mais pormenorizada as atividades que pretendem realizar ao longo da parceria. Assim como, que o tutorial do SICONV dê informações mais claras e orientadoras de seu preenchimento, provendo às ESFL orientações sobre aspectos que devem ser destacados na descrição do Plano de Trabalho	Artigo 19, da Portaria 507/2011	Não	O detalhamento do plano de trabalho contribui para um melhor monitoramento das ações acordadas e que devem ser executadas em decorrência da parceria. É essencial para descrição do que se pretende.
Abertura da Conta Bancária	Conta Bancária	Ter uma conta bancária própria ajuda na gestão, controle e prestação de contas por conciliação bancária.	Embora os técnicos informem ser vedada a cobrança de tarifas e demais valores para manutenção das contas do convênio, na prática as instituições bancárias acabam cobrando tarifas, que, via de regra, são pagas pelas próprias entidades.	Sugere-se a criação de um mecanismo simplificado que na abertura da conta corrente já preveja a natureza não tarifada e que a normativa vigente preveja expressamente a proibição de sua cobrança	Artigo 54 da Portaria 507/2011	Não	A falta de orientação das instituições bancárias acerca da regulamentação aplicável acaba por gerar prejuízos de natureza financeira às próprias ESFL, além de confusão na prestação de contas.

Contratação de Bens e Serviços	Licitação e/ou processos de compra por entidades privadas sem fins lucrativos	A possibilidade de cotação prévia de preços já reconhece e instrumentaliza diferenças entre entidades públicas e privadas na execução de convênios	O SICONV mantém a terminologia da licitação, processo típico de entes públicos, para entidades privadas sem fins lucrativos, gerando cadastramentos equivocados, falhas e dúvidas.	Excluir o item licitação do campo Processo de Compra e os subitens relativos às modalidades de licitação na interface para ESFL, mantendo apenas a Cotação Prévia, a Pesquisa de Mercado (Valor abaixo de R\$ 8.000,00), criando, ainda, campo de Justificativa para os casos de bolsa, diária ou outra relação, além dos casos em que haja "Inexigibilidade" pela impossibilidade de seleção do fornecedor em razão da especificidade do objeto a ser contratado, do know how detido pelo fornecedor ou do fornecedor local único.		Não	O sistema deve refletir com maior acuidade os entendimentos teóricos, legais e jurisprudenciais aplicáveis à matéria, além de permitir que as ESFL possam registrar informações de sua natureza privada, cuja incidência de regras se diferencia de entes públicos.
---------------------------------------	--	--	--	---	--	-----	---

<p>Contratação de Bens e Serviços</p>	<p>Forma de contratação de empregados no escopo dos Projetos</p>	<p>Não há norma que vede a contratação de empregados. Os entendimentos de que, desde que previsto no Plano de Trabalho, é o que tem apoiado a questão, ainda que não de forma pacífica.</p>	<p>O sistema é omissivo sobre a contratação de empregados no escopo dos Projetos. Tampouco há autorização expressa. As limitações que são, na prática, impostas às entidades sem fins lucrativos no que se refere à contratação de pessoal para execução dos projetos, e, especialmente, respeitando a legislação trabalhista vigente, tem origem na proibição de contratação de pessoal por entes públicos por meio de recursos oriundos de convênios. Ou seja, decorrem da extensão indevida de normas típicas dos repasses entre órgãos públicos a entidades de direito privado.</p>	<p>Sugere-se suprir lacuna existente. Que os normativos que regulamentem a celebração de convênios e parcerias entre ESFL e Poder Público prevejam expressamente esta obrigação de cumprimento dos direitos trabalhistas e que o Plano de Trabalho e Orçamento do Projeto contemple verbas para o pagamento de salário, verbas rescisórias limitadas ao período da vigência do Convênio, respeitados valor de mercado, teto do Executivo Federal e coerência com o objeto.</p>		<p>Sim.</p>	<p>Esta medida destina-se à garantia dos direitos sociais dos trabalhadores que atuam nos projetos e evita que o Estado utilize-se dos convênios e parcerias como forma de precarizar as relações de trabalho no âmbito da prestação de serviços de relevância pública e promoção do interesse público. Os trabalhadores não voluntários que forem atuar no Projeto com habitualidade, personalidade, subordinação e onerosidade, devem ser contratados no regime celetista, tal qual determina a legislação em vigor.</p>
--	---	---	---	--	--	-------------	--

Contratação de Bens e Serviços	Cotação Prévia	Ter parâmetros para composição de preços que atribuem ao valor a moralidade devida.	Exigência de cotação prévia pode dar origem a um "mercado de especialistas" em enviar propostas, o que pode, em última análise, precarizar o funcionamento interno dos projetos.	Dispensar a cotação prévia em casos específicos como a contratação de profissional prestador de serviços regulares comprovado por contratos anteriores.		Não	Sob a ótica dos resultados é relevante que a execução de projetos por profissionais tecnicamente aptos a fazê-lo. Assim, para evitar fragilidades na execução técnica dos projetos é importante que a seleção dos profissionais se dê com base e privilegie a personalidade no exercício das funções. Nesse sentido, importante assegurar que a equipe técnica responsável pela execução do objeto seja contratada sob o regime celetista.
Contratação de Bens e Serviços	Cotação Prévia	Na elaboração da cotação prévia as ESFL devem estabelecer critérios para seleção da proposta que priorizem o menor preço, sendo admitida a definição de outros critérios relacionados a qualificações especialmente relevantes do objeto, tais como o valor técnico, o caráter estético e funcional, as características ambientais, o custo de utilização, a rentabilidade.	Dar ensejo a justificativas não coerentes.	Seja autorizado às ESFL contratar produtos e serviços, pelo maior valor, mediante justificativa.	Artigo 58, II, b, da Portaria 507/2011.	Sim	Seja respeitada a autonomia das ESFL para contratar produtos e serviços, pelo maior valor, mediante justificativa, diante da limitação de valores constante do orçamento e do Plano de Trabalho aprovado pelo órgão repassador em função do melhor interesse para a consecução do objeto.

Contratação de Bens e Serviços	Cotação Prévia	Estabelece critério objetivo para compras de menor valor uma vez que reconhece a desnecessidade de cotação prévia quando o valor for inferior a R\$ 8.000,00 (desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra, serviço ou compra ou ainda para obras, serviços e compras da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente)	Replica a lógica da Lei 8.666/93 e corrobora sua aplicação.	Ter uma lei própria para o conveniamento para ESFL. <u>Quais seriam as diferenças?</u>	Artigo 58, §1º da Portaria 507/2011.	Não	Trata-se de medida que visa trazer maior agilidade à contratação de bens e serviços quando o valor envolvido é de pequena monta, e, portanto, de natureza mais gerencial.
Contratação de Bens e Serviços	Cotação Prévia	Reconhece a desnecessidade de cotação prévia diante quando verificada a ausência de pluralidade de opções para aquisição de bens e serviços, exigindo apenas a comprovação dos preços que aquele próprio fornecedor já praticou com outros demandantes.	Dificuldade de comprovação da unicidade de fornecedor	Agregar o componente do local/territorialidade para o caso do fornecedor único.	Artigo 58, §1º da Portaria 507/2011.	Não	Trata-se de medida que visa trazer maior agilidade à contratação de bens e serviços quando o valor envolvido é de pequena monta, e, portanto, de natureza mais gerencial. Prever também a questão do fornecedor único em lugares ermos.

Contratação de Bens e Serviços	Despesas Administrativas	A limitação das despesas administrativas a 15% traz um parâmetro importante para as ESFL.	A questão problemática está na interpretação do que cabe como despesa administrativa e no fato de que determinados tipos de despesas, num projeto, podem ter caráter meramente administrativo ao passo que em outros, assumem caráter técnico para apoiar a execução do objeto.	Sugere-se excluir a limitação de gastos até 15% a título de despesas administrativas, a fim de que o poder público, em parceria com a ESFLs, possa avaliar, diante do caso concreto e da natureza do projeto a ser realizado, o teto para referidas despesas, assim como há a análise do orçamento como um todo. Outra proposta é que seja autorizada a taxa de administração, na qual estariam contidas as despesas administrativas, sem a necessidade de prestação de contas mediante a apresentação de nota fiscal de cada uma das despesas incorridas nessa rubrica	Artigo 52, Único, da Portaria 507/2011.	Sim	Ao adequar os gastos com despesas administrativas à necessidade específica de cada projeto pretende-se que a gestão financeira do Projeto seja otimizada e a prestação de contas facilitada.
---------------------------------------	---------------------------------	---	---	---	---	-----	--

Contratação de Bens e Serviços	Despesas Administrativas	Monitoramento e Avaliação dos Resultados é despesa cada vez mais imprescindível de existir na gestão de objetos de relevância pública	Entender M&A como item de despesa administrativa dentro da limitação dos 15% é diminuir sua importância no cenário da parceria.	Monitoramento e avaliação são atividades imprescindíveis à gestão gerencial e técnica do Projeto diante do que não devem ser enquadradas como despesas administrativas e sim ter natureza própria, sem limitação de valor. Em alguns casos, o próprio objeto do convênio pode ser de M&A de uma política e poderia se confundir com despesas limitadas.		Ao desvincular os gastos com monitoramento e avaliação das despesas administrativas permite-se que essas ações sejam devidamente contempladas no orçamento do projeto como necessárias à sua plena execução.
Contratação de Bens e Serviços	Ressarcimento de despesas	Ressarcimento de despesas é realidade importante na gestão administrativa de ESFL, dentro do prazo da parceria.	O ressarcimento de despesas não é expressamente autorizado e pode gerar dúvidas na prestação de contas.	Deve-se viabilizar, sob a ótica gerencial, o ressarcimento de despesas incorridas por profissionais envolvidos na execução do Projeto, mediante comprovação de que foram efetivamente realizadas no âmbito e para o atingimento dos resultados do Projeto (ex: Plano de Trabalho que prevê despesas com telefone. Utilização da rubrica para pagamento de celulares utilizados pelos coordenadores do Projeto ao longo de sua execução)	Não	A autorização para ressarcimento de despesas assegura menos burocracia e maior agilidade no que se refere à gestão do projeto.

Contratação de Bens e Serviços	Emissão e vinculação de documentos fiscais	Nota fiscal é comprovante contábil hábil relevante para a prestação de contas.	É complexa a vinculação do documento fiscal ao processo de compra e a rubrica no orçamento do projeto a ele relativo, pela necessidade de se cadastrar cada um dos componentes de cada Nota Fiscal, o que consome grande parte do tempo das organizações nesta tarefa.	Diminuir os campos de preenchimento da nota fiscal, simplificando o processo e possibilitando que elas sejam agrupadas casos sejam da mesma natureza.	Artigo 64, §3º da Portaria 507/2011.	Não	Facilitar o processo de inserção de dados no sistema contribui para que os proponentes mantenham atualizadas as informações acerca da aplicação dos recursos e, conseqüentemente, para o monitoramento por parte do órgão concedente.
Pagamentos	Pagamento a pessoa física	É importante haver mecanismo de pagamento de pessoa física que não tenha conta bancária, haja visto que muitos convênios são realizadas em lugares de realidades diferentes de difícil acesso pelo Estado e por isso mesmo se justifica a parceria.	É autorizada a realização de um único pagamento, ao longo de toda a vigência do convênio, a pessoa física que não detenha conta bancária, observado o limite de R\$ 800,00 por fornecedor ou prestador do serviço e desde que mediante mecanismo que permita a identificação pelo banco.	Regulamentar a realização de pagamentos efetuados a pessoas físicas que não tenham acesso ao sistema bancário de forma a ampliar as possibilidades para não restringir a um único pagamento.	Artigo 64, §2º, 58, da Portaria 507/2011.	Sim	Considerando que os instrumentos de repasse de recursos a ESFL tem muitas vezes sua execução realizada nos mais longínquos cantos do país e que o acesso ao sistema bancário é ainda restrito em muitas áreas do território nacional, é pertinente que a normativa vigente cuide de regulamentar os pagamentos realizados a fornecedores de bens e serviços não bancarizados.

Prestação de Contas	Elaboração da prestação de contas	Documentos e informações registrados no SICONV ao longo da vigência do convênio já integram a prestação de contas, que será finalizada mediante a apresentação de documentos complementares.	Dificuldade de geração de relatórios consolidados parciais ou finais.	Racionalizar a prestação de contas via digital e via documentos físicos. Como?	Artigo 74, da Portaria 507/2011.	Não	A utilização de documentos já cadastrados no sistema facilita a apresentação da prestação de contas.
----------------------------	--	--	---	--	----------------------------------	-----	--

CONSTATAÇÕES TRANSVERSAIS SOBRE O SICONV

Pontos Positivos

1. O SICONV é importante fonte de registro de informações.
2. O Conveniente se cadastra uma única vez, evitando dessa forma despesas com remessa de documentos, com os correios, com deslocamentos a Brasília.
3. O SICONV permite análises gerenciais a partir dos dados sistematizados.
4. O SICONV poderá substituir no futuro o processo físico e ser uma plataforma de processo eletrônico.
5. O SICONV compila dados sobre os programas federais e os recursos existentes
6. O SICONV permite a centralização das parcerias do Estado em um único ambiente virtual.

Pontos Negativos

1. Enquanto sistema de tecnologia da informação, é falho e de difícil manuseio.
2. Não existe comunicação do SICONV com outros sistemas, como a possibilidade de importação de dados para comprovação de certidão.
3. Não há possibilidade de trabalho off-line, o que resulta em re-trabalho e custo.
4. Ausência de interface específica para as ESFL, bem como de capacitações voltadas para as mesmas.
5. Dificuldades de retorno do 0800 do SERPRO.
6. Não há manuais específicos para utilização do SICONV para ESFL, o que dificulta o entendimento e acaba por vezes complicando mais do que ajudando. Os manuais para utilização do SICONV não apresentam orientações de caráter qualitativo que possam apoiar os gestores, por exemplo, na elaboração dos relatórios de acompanhamento e finalização.
7. Ausência de assistência técnica e gerencial para o uso do sistema.

8. Sucessivas alterações na legislação que regulamenta o SICONV e nas orientações repassadas aos usuários do sistema e conseqüente desrespeito aos princípios da confiança legítima dos atos estatais e da boa administração.

9. Falta de conhecimento sobre o universo e o funcionamento das ESFL assim como observância da sua natureza de direito privado

PROPOSTAS PARA APERFEIÇOAMENTO DO SICONV:

1. Criação de uma interface própria para ESFL

2. Possibilidade de trabalho off-line.

3. Necessidade de out-put dos dados alimentados, como relatórios conclusivos.

4. Ouvidoria do Siconv para melhoria incremental operacional do programa, com interatividade

5. Determinar prazo para a Administração Pública analisar as prestações de contas em respeito ao direito fundamental da boa administração.

6. Como sugerido pelo ENCLA 2007, integração da base de dados da Receita Federal, RAIS, CAGED, CGU, MJ, MPOG, INSS para simplificar o preenchimento do sistema

7. Integrar o SICONV com outras ferramentas de tecnologia da informação do orçamento.

8. Customizar capacitações e manuais para as ESFL como usuário específico e peculiar do sistema.

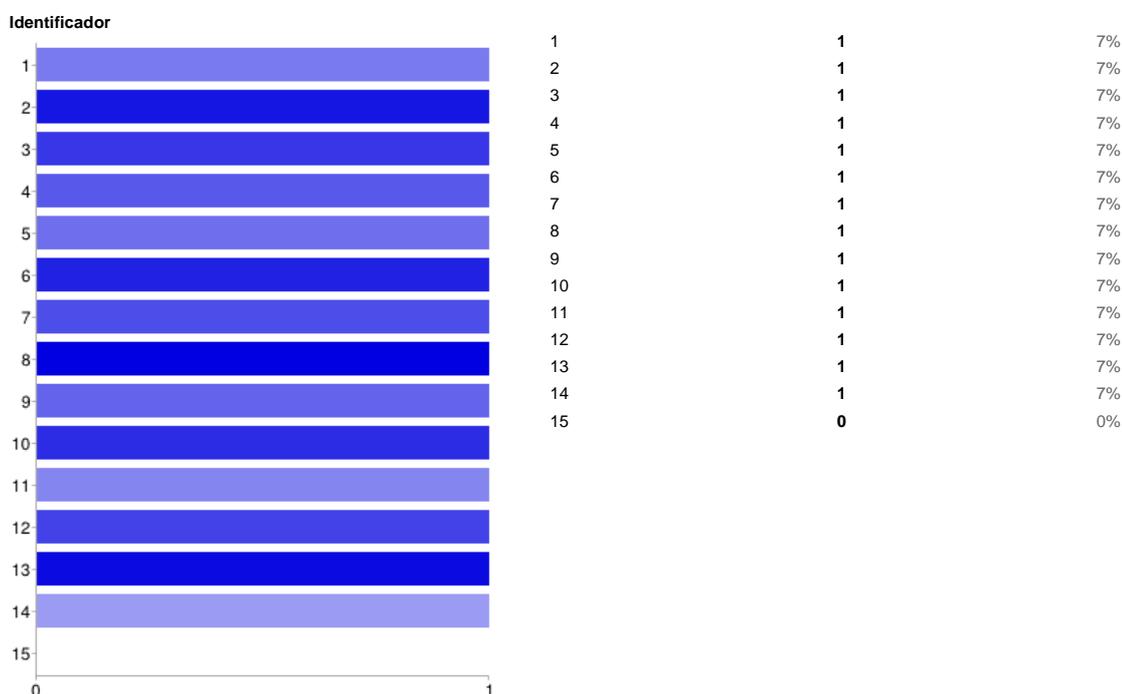
9. Revisão geral do SICONV e das portarias que o regulamentam, para respeitar a autonomia das entidades privadas.

10. Sugerir a distinção da política de parcerias e da política de fomento ao associativismo no PPA.

Criação de uma base de dados de preços de produtos e serviços a partir do SICONV.

14 responses

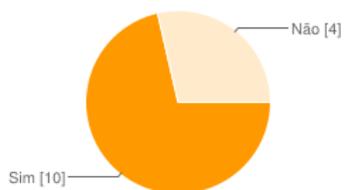
Summary [See complete responses](#)



Quantidade de entrevistados

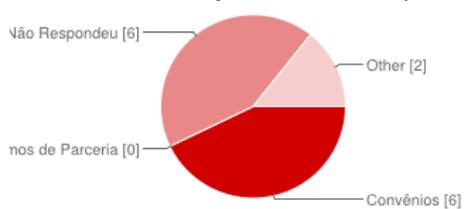
1 1 1 2 2 2 1 1 1 3 3 1 1 1

1. Este órgão firma parcerias com a sociedade civil?



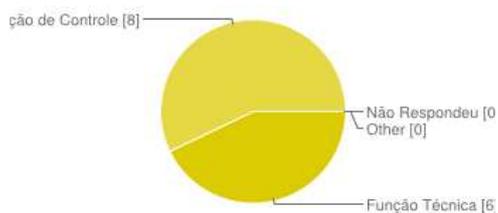
Sim	10	71%
Não	4	29%

2. Quais os instrumentos jurídicos mais comuns para a formalização destas parcerias?



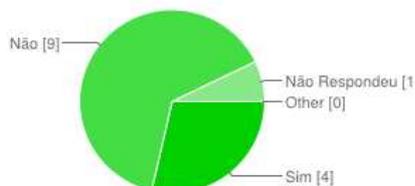
Convênios	6	43%
Termos de Parceria	0	0%
Não Respondeu	6	43%
Other	2	14%

3. Função do entrevistado



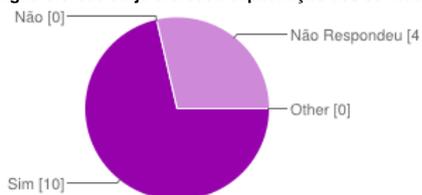
Função Técnica	6	43%
Função de Controle	8	57%
Não Respondeu	0	0%
Other	0	0%

4. Neste órgão existem normas internas que orientam o trabalho dos servidores com relação às parcerias firmadas com entidades da sociedade civil ?



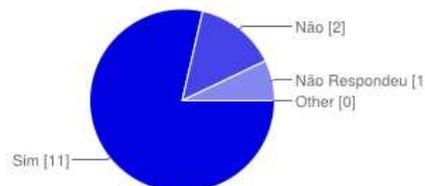
Sim	4	29%
Não	9	64%
Não Respondeu	1	7%
Other	0	0%

6. Este órgão oferece ou já ofereceu capacitação aos servidores nesta temática ?



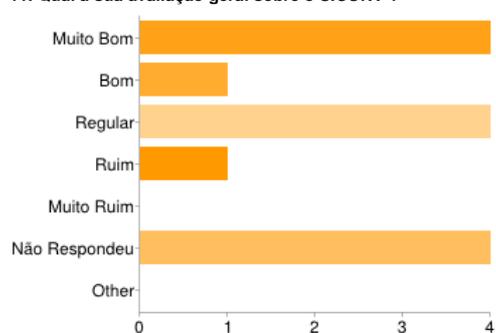
Sim	10	71%
Não	0	0%
Não Respondeu	4	29%
Other	0	0%

10. Você utiliza ou é impactado pela utilização do SICONV ?



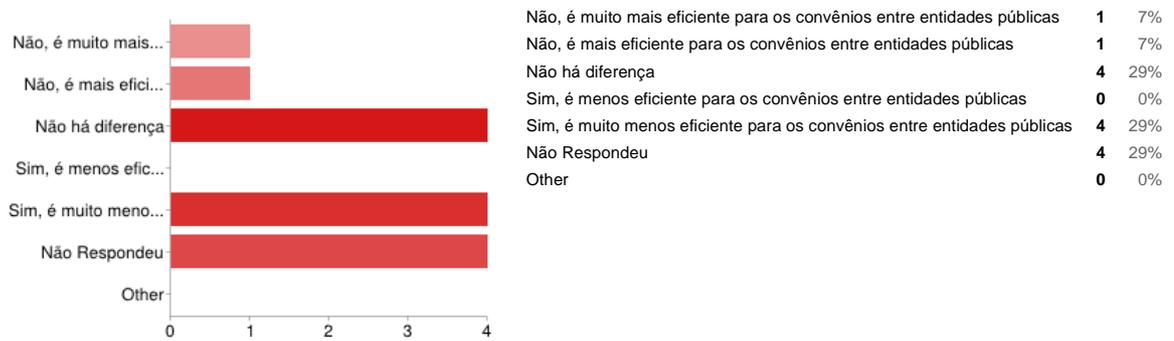
Sim	11	79%
Não	2	14%
Não Respondeu	1	7%
Other	0	0%

11. Qual a sua avaliação geral sobre o SICONV ?

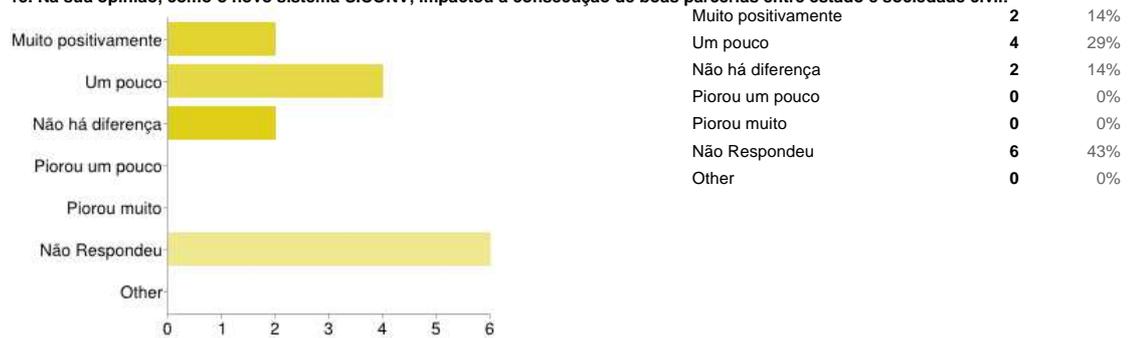


Muito Bom	4	29%
Bom	1	7%
Regular	4	29%
Ruim	1	7%
Muito Ruim	0	0%
Não Respondeu	4	29%
Other	0	0%

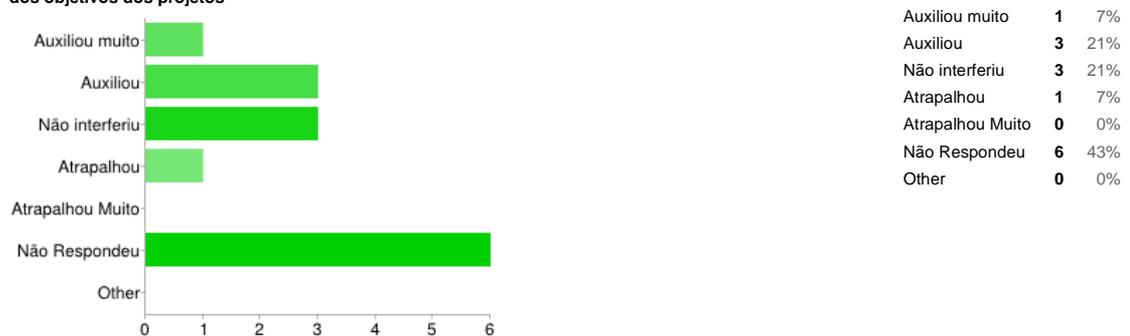
12. Na sua percepção, o SICONV têm o mesmo nível de eficiência para as relações de convênio firmadas com organizações da sociedade civil quanto para aquelas firmadas entre entes públicos?



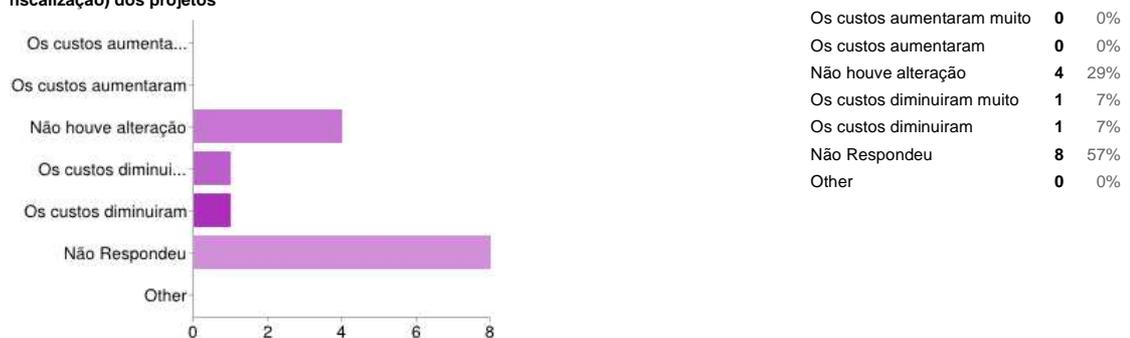
13. Na sua opinião, como o novo sistema SICONV, impactou a consecução de boas parcerias entre estado e sociedade civil:



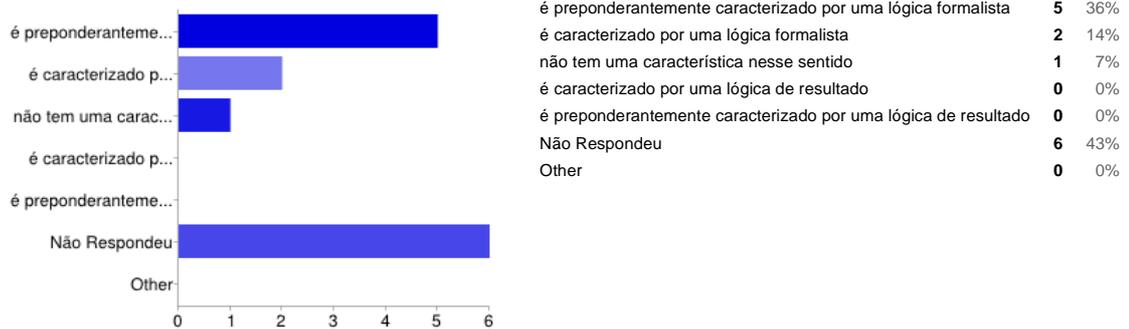
14a) Em relação à utilização do SICONV para as parcerias com as Organizações da Sociedade Civil, você diria que: Sobre a efetiva contribuição do sistema SICONV para alcance dos objetivos dos projetos Sobre a efetiva contribuição do sistema SICONV para alcance dos objetivos dos projetos



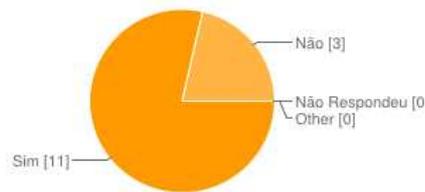
14b) Em relação à utilização do SICONV para as parcerias com as Organizações da Sociedade Civil, você diria que: Sobre o impacto do SICONV nos custos que a Administração Pública têm com a gestão (análises de propostas, projetos, liberações, acompanhamento, fiscalização) dos projetos



14c) Em relação à utilização do SICONV para as parcerias com as Organizações da Sociedade Civil, você diria que: Sobre a característica do controle dos projetos proporcionado pelo SICONV

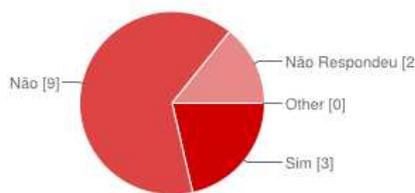


15. Sobre a avaliação dos instrumentos de repasse, V.Sa. entende que deve haver um controle de resultados?



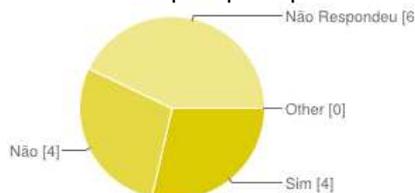
Resposta	Quantidade	Porcentagem
Sim	11	79%
Não	3	21%
Não Respondeu	0	0%
Other	0	0%

16. No processo de seleção de parcerias com entidades da sociedade civil, há consulta prévia ao Cadastro Nacional de Entidades?



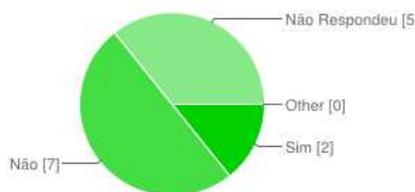
Resposta	Quantidade	Porcentagem
Sim	3	21%
Não	9	64%
Não Respondeu	2	14%
Other	0	0%

22. Possuem exame de desempenho para as parcerias?



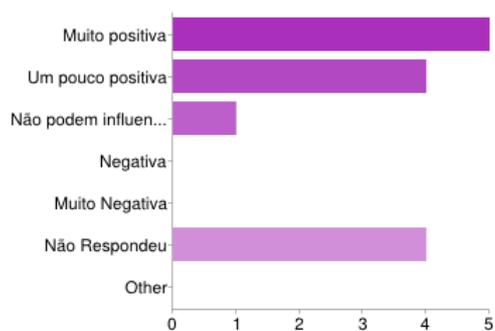
Resposta	Quantidade	Porcentagem
Sim	4	29%
Não	4	29%
Não Respondeu	6	43%
Other	0	0%

28. Na sua opinião, a consulta / participação dos conselhos ou outras instâncias deveria ser obrigatória ?

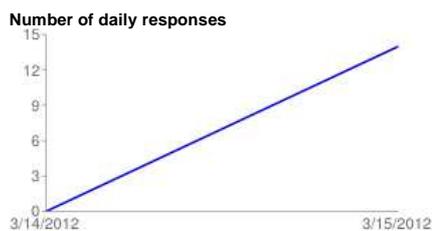


Resposta	Quantidade	Porcentagem
Sim	2	14%
Não	7	50%
Não Respondeu	5	36%
Other	0	0%

30. As qualificações de OS e OSCIP e os modelos de empareamento e de controle dos termos de parceria e contratos de gestão podem trazer que tipo de influência na elaboração de uma proposta normativa sobre convênios?



Muito positiva	5	36%
Um pouco positiva	4	29%
Não podem influenciar	1	7%
Negativa	0	0%
Muito Negativa	0	0%
Não Respondeu	4	29%
Other	0	0%



OFICINAS COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL
PROGRAMAÇÃO E ROTEIRO
“MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE CONVÊNIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM A SOCIEDADE CIVIL”

PROGRAMAÇÃO

Apresentação

- a) Apresentação do Projeto e compartilhamento com os presentes dos objetivos da Oficina;
- b) Apresentação das questões propostas pela equipe de pesquisa, a serem trabalhadas pelos Grupos na Oficina;
- c) Levantamento de questões complementares apresentadas pelos presentes e divisão em grupo dos temas a serem tratados.

Debates e Aprofundamento dos Temas em Grupos de Trabalho

- a) Trabalho em Grupos (até 5 grupos de 8 pessoas) para elaboração de sugestões e propostas sobre os temas objeto das discussões do grupo

Priorização das Propostas e Encaminhamentos

- a) Apresentação, pelos grupos, das propostas e sugestões;
- b) Priorização das propostas e sugestões, se possível com a validação de resultados;
- c) Encaminhamentos Finais e Fechamento.

Conclusões Finais

ROTEIRO PARA LEVANTAMENTO DE PONTOS CRÍTICOS DE ANÁLISE

Planejamento e SICONV

- Cadastro e validação – documentos;
- Apresentação de Projetos;
- Detalhamento do Projeto e Plano de Trabalho e Orçamento.

Operacionalização do SICONV

- Conta bancária;
- Cotação;
- Nota fiscal e pagamento;
- Contrapartida;
- Despesas administrativas
- Pagamento de diárias; e
- Questões trabalhistas.

Instrumento Gerencial e Avaliação de Resultados

- Controles do SICONV x Controle Interno;
- SICONV como instrumento de gestão;
- SICONV como instrumento de avaliação e apuração e resultado
- Custo operacional do SICONV

QUESTÕES A SEREM ABORDADAS

- a) A regulamentação existente sobre convênios está adequada à lógica das parcerias entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil?
- b) Considerando que o conceito legal e infralegal de convênio vigente abrange tanto as relações de cooperação celebradas entre entes públicos entre si quanto aquelas celebradas com entidades privadas, uma eventual proposta de elaboração normativa para a modernização do sistema de convênios da administração pública com a sociedade civil deveria ser contemplada num diploma normativo específico?
- c) A regulamentação da matéria, hoje feita em nível infralegal, por meio de atos do Poder Executivo, deveria ser feita por meio de lei?
- d) Como se caracteriza o atual modelo de controle aplicado à gestão e fiscalização dos convênios celebrados com organizações da sociedade civil?
- e) Como as qualificações de OS e OSCIP e o modelo de emparceiramento e de controle dos termos de parceria e contratos de gestão podem influenciar a elaboração de uma proposta normativa sobre convênios?
- f) Que instrumentos administrativos e gerenciais poderiam ser aplicados para implementar a lógica de controle por resultados com menores custos para os projetos de cooperação objeto dos convênios celebrados entre a administração pública e as organizações da sociedade civil?
- g) Considerando a necessidade de eficácia e de controle gerencial por resultados, que alterações/complementações podem ser feitas na legislação existente?

COORDENAÇÃO DA PESQUISA:

Prof. Dr. Luciano Prates Junqueira - Faculdade de Administração

Prof. Dr. Marcelo Figueiredo - Faculdade de Direito

EQUIPE DE PESQUISA: Paula Raccanello Storto, José Alberto Tozzi, Márcia Golfieri, Konstantin Gerber, Stella Reicher, Áureo Gaspar

REALIZAÇÃO:



Formulário
para as entrevistas com Servidores Públicos
Visitas Técnicas

O presente roteiro visa a oitiva de Servidores Públicos (Gestores e/ou Controladores Internos) no âmbito do projeto de pesquisa sobre “Modernização do Sistema de Convênios entre a União e Entidades da Sociedade Civil”, uma das linhas do Pensando o Direito, projeto do Programa de Democratização de Informações no Processo de Elaboração Normativa, desenvolvido pela Fundação São Paulo, por meio do NEATS - Núcleo de Estudos Avançados em Terceiro Setor da PUC/SP, em parceria com o Ministério da Justiça e o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

Informações do entrevistado

Órgão Público: _____
Cargo: _____
Nome: _____
Email: _____
Tel: _____

Há quanto trabalha na Administração Pública Federal?

- Há mais de 20 anos
- Entre 15 anos e 20 anos
- Entre 10 anos e 14 anos
- Entre 5 anos e 9 anos
- Entre 2 anos e 4 ano
- Entre 1 ano e 1 ano e 11 meses
- Há menos de 1 ano

E no atual cargo?

- Há mais de 20 anos
- Entre 15 anos e 20 anos
- Entre 10 anos e 14 anos
- Entre 5 anos e 9 anos
- Entre 2 anos e 4 ano
- Entre 1 ano e 1 ano e 11 meses
- Há menos de 1 ano

- *Breve descrição do Projeto e dos objetivos das Visitas Técnicas e Entrevistas com Servidores Públicos.*

Roteiro da Entrevista (00:40')

1. Este órgão firma parcerias com organizações da sociedade civil?

- sim
- não

Em que circunstâncias? _____

Favor indicar eventuais dados disponíveis sobre o montante e atividades.

2. Quais os instrumentos jurídicos mais comuns para a formalização destas parcerias? Aponte a sua percepção do percentual de distribuição do total entre Convênios, Contratos de Gestão, Termos de Parceria e Outros Instrumentos.

() % Convênios

() % Contratos de Gestão

() % Termos de Parceria

() % Outro Instrumentos. Quais ?

Dê sua opinião/análise sobre este cenário _____

3. Como a função que V. Sa. exerce se relaciona com esta temática ? _____

4. Neste órgão existem normas internas que orientam o trabalho dos servidores com relação às parcerias firmadas com entidades da sociedade civil ?

() sim

() não

Cite-os, por favor.

5. E algum outro conteúdo oferecido na forma manuais, pesquisas, dados ou outras informações ?

Cite-os, por favor.

6. Este órgão oferece ou já ofereceu capacitação aos servidores nesta temática ?

() sim

() não

Cite-os, por favor.

7. Você participou ?

() sim

() não

Se sim, que nota, de 01 a 10, V.Sa. atribui à capacitação realizada ?

8. Aponte pelo menos 3 dos principais desafios e dificuldades a serem superadas relativas à

a) escolha do instrumento jurídico aplicável uma parceria

1.

2.

3.

b) implementação do instrumento

1.

2.

3.

c) fiscalização do instrumento

1.

2.

3.

9. Qual o tempo médio que leva para que as entidades da sociedade civil tenham retorno acerca da análise da fiscalização interna de suas prestações de contas ?

- até 6 meses
- de 6 meses a 1 ano
- entre 1 e 2 anos
- entre 2 e 3 anos
- mais que 3 anos

10. Você utiliza ou é impactado pela utilização do SICONV ?

- sim
- não

Se não, pule para pergunta 15

11. Qual a sua avaliação geral sobre o SICONV ?

- muito bom
- bom
- regular
- ruim
- muito ruim

12. Na sua percepção, o SICONV têm o mesmo nível de eficiência para as relações de convênio firmadas com organizações da sociedade civil quanto para aquelas firmadas entre entes públicos?

- Não, é muito mais eficiente para os convênios entre entidades públicas
- Não, é mais eficiente para os convênios entre entidades públicas
- não há diferença
- Sim, é menos eficiente para os convênios entre entidades públicas
- Sim, é muito menos eficiente para os convênios entre entidades públicas

13. Na sua opinião, como o novo sistema SICONV, impactou a consecução de boas parcerias entre estado e sociedade civil:

- muito positivamente
- um pouco
- não há diferença
- piorou um pouco
- piorou muito

14. Em relação à utilização do SICONV para as parcerias com as Organizações da Sociedade Civil, você diria que:

a) Sobre a efetiva contribuição do sistema SICONV para alcance dos objetivos dos projetos

- auxiliou muito
- auxiliou
- não interferiu
- atrapalhou
- atrapalhou muito

Se conhecer dados ou exemplos concretos destas situações, cite-os:

b) Sobre o impacto do SICONV nos custos que a Administração Pública têm com a de gestão (análises de propostas, projetos, liberações, acompanhamento, fiscalização) dos projetos

- os custos aumentaram muito
- os custos aumentaram
- não houve alteração
- os custos diminuíram muito
- os custos diminuíram

Se conhecer dados ou exemplos concretos destas situações, cite-os:

c) Sobre a característica do controle dos projetos proporcionado pelo SICONV

- é preponderantemente caracterizado por uma lógica formalista
- é caracterizado por uma lógica formalista
- não tem uma característica nesse sentido
- é caracterizado por uma lógica de resultado
- é preponderantemente caracterizado por uma lógica de resultado

Se conhecer dados ou exemplos concretos, cite-os:

15. Sobre a avaliação dos instrumentos de repasse, V.Sa. entende que deve haver um controle de resultados?

- sim
- não

Justifique explicitando quais mecanismos seriam adequados e quais não seriam

16. No processo de seleção de parceiras com entidades da sociedade civil, há consulta prévia ao Cadastro Nacional de Entidades?

- sim
- não

Justifique.

17. As entidades com qualificações (OSCIP/OS/CEBAS/UPF) deveriam ter preferência no processo de seleção de parceiras?

- sim
- não

Justifique.

18. Vocês realizam auditorias?

- sim
- não

De que tipo?

19. V.Sas. possuem relatórios de auditoria de gestão das entidades do terceiro setor emparceiradas?

- sim
- não

20. São publicados?

- sim
- não

Cite-os.

21. V.Sas. possuem algum controle de execução orçamentária para as parcerias?

- sim
- não

Cite-os.

22. Possuem exame de desempenho para as parcerias?

sim

não

Cite-os.

23. Há algum tipo de consolidação periódica dos resultados das parcerias? Se sim, V.Sas possuem indicadores periódicos de monitoramento dos programas do governo? E das parcerias existe algum tipo de monitoramento periódico? Há coleta de informações sobre as parcerias firmadas? Trabalham com pesquisas amostrais?

sim

não

Cite-os.

24. Há algum mecanismo de comparação / análise de indicadores entre as organizações parceiras ?

sim

não

Cite-os, inclusive indicadores de desembolso financeiro, de recursos humanos e de infraestrutura no monitoramento das parcerias, indicadores de produtos e/ou de boas-práticas, para analisar se o esforço valeu a pena, bem como eventual sistematização dos produtos mais comuns nas parcerias em vistas à padronização.

25. E entre as organizações parceiras e o Estado ?

sim

não

Cite-os.

26. Em termos de capacidade/qualificação das entidades para receber recursos públicos em geral, sugira e exemplifique pelo menos 3 mecanismos de mensuração ou de caracterização do mínimo necessário.

1.

2.

3.

27. Você já acompanhou ou teve notícia de algum caso em que Conselhos de Políticas Públicas ou outras instâncias de participação social tenham participado/sido consultados dos processos de celebração destes instrumentos?

sim

não

Cite-os.

28. Na sua opinião, a consulta / participação dos conselhos ou outras instâncias deveria ser obrigatória ?

sim

não

Justifique.

29. A idéia de uma Comissão de Avaliação, formada por representantes da administração pública e da entidade privada conveniente para acompanhamento e emissão de relatórios periódicos sobre os resultados da parceria seria um bom mecanismo de gestão dessas parcerias ?

sim

não

Justifique.

30. A qualificações de OS e OSCIP e os modelos de emparceiramento e de controle dos termos de parceria e contratos de gestão podem trazer que tipo de influenciar a elaboração de uma proposta normativa sobre convênios?

- muito positiva
- um pouco positiva
- não podem influenciar
- negativa
- muito negativa

Justifique, informando quais as regras cuja utilização você apoia ou repudia.

31. Cite pelo menos 3 instrumentos de gestão que poderiam ser aplicados para implementar a lógica de controle por resultados com menores custos para os projetos de cooperação objeto dos convênios celebrados entre a administração pública e as organizações da sociedade civil?

- 1.
- 2.
- 3.

32. Você acredita que o atual sistema convênios está adequado a um modelo eficiente parcerias entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil ?

- sim
- não

Justifique, citando o que deveria ser mantido ou alterado

33. Cite pelo menos 3 medidas que poderiam ser tomadas para melhorar as relações de repasse de recursos públicos a organizações da sociedade civil, em termos de escolha, aplicação e fiscalização interna?

- 1.
- 2.
- 3.

34. Na implementação das parcerias, possuem algum tipo de análise diferenciada para regiões pobres?

35. Você conhece outras práticas, aplicadas em casos especiais, ou em outros países, relacionadas ao tema? Quais são ? _____

36. Há alguma outra informação / consideração a ser feita sobre o tema que não lhe foi perguntado e que você gostaria de fazer ? _____

Obrigada.

V. Sa. será informado por ocasião da publicação do Relatório.