

FISCALIZAÇÃO, CONTROLE, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS PARCERIAS COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Maira Coutinho Ferreira Giroto

Doutora em Linguística e Língua Portuguesa, Especialista em Direito Administrativo, Bacharel em Direito, Agente da Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. mgiroto@tce.sp.gov.br

RESUMO

Este artigo apresenta as atribuições específicas dos agentes e órgãos responsáveis pela fiscalização, controle, monitoramento e avaliação das parcerias celebradas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil de acordo com a Lei Federal nº 13.019/14. Como resultado do levantamento dessas atribuições, foram identificadas a segregação de funções entre aqueles agentes e órgãos e a vinculação entre os atos por eles praticados.

Palavras-chave: Fiscalização. Controle. Monitoramento. Avaliação. Parceria. Organização da Sociedade Civil.

1 INTRODUÇÃO

A Lei Federal nº 13.019 de 31 de julho de 2014 estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração ou de fomento e em acordos de cooperação, definindo diretrizes para a política de fomento, colaboração e cooperação com organizações da sociedade civil.

O regime jurídico estabelecido pela lei tem como fundamentos os princípios da economicidade, da eficiência e da eficácia, e como diretrizes a priorização do controle de resultados e a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidos (artigos 5º e 6º).

Para a concretização desses fundamentos e diretrizes, a lei estabelece diversos procedimentos de fiscalização, controle, monitoramento e avaliação das parcerias, que envolvem atos praticados pela administração pública, pelo administrador público, pelo controle interno, por conselho de política pública, por comissão de monitoramento e avaliação, pelo gestor da parceria e por Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais, dentro de suas atribuições específicas.

O estudo apresentado neste artigo teve como principal objetivo oferecer uma interpretação sistemática dos dispositivos da Lei Federal nº 13.019/14 que regem esses procedimentos, de modo a contribuir tanto com a construção do conhecimento acerca do tema quanto com a aplicação e regulamentação interna da lei pelos entes da administração pública.

Os objetivos específicos deste estudo foram: identificar as atribuições legais de cada um dos agentes e órgãos responsáveis pelos procedimentos de fiscalização,

controle, monitoramento e avaliação das parcerias celebradas pela administração pública à qual estão vinculados; demonstrar a segregação das funções desses agentes e órgãos nas fases de celebração e de execução da parceria, na fase de prestação de contas e nos casos de aplicação de penalidades; e demonstrar a vinculação existente entre os principais atos desses agentes e órgãos no âmbito daqueles procedimentos.

2 LEVANTAMENTO DAS ATRIBUIÇÕES DE FISCALIZAÇÃO, CONTROLE, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NA LEI FEDERAL Nº 13.019/14

Esta seção apresenta as atribuições da administração pública, do administrador público, do controle interno, do conselho de política pública, da comissão de monitoramento e avaliação, do gestor da parceria e dos Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais referentes à fiscalização, controle, monitoramento e avaliação das parcerias firmadas com organizações da sociedade civil, identificadas a partir de estudo sistemático dos dispositivos da Lei Federal nº 13.019/14.

Para ilustrar a aplicação de alguns dispositivos, foram apresentados exemplos de regulamentação da citada lei em âmbito federal, no Estado de São Paulo e no Município de São Paulo, estes dois últimos escolhidos por serem os mais populosos do país, com população estimada em 45.094.866 e 12.106.920 habitantes¹, respectivamente.

Todos os artigos, incisos e parágrafos doravante citados (em geral, entre parênteses) são da Lei Federal nº 13.019/14, exceto quando outra norma seja expressamente mencionada.

2.1 As atribuições do administrador público

O administrador público é o agente público revestido de competência para assinar o termo de colaboração, o termo de fomento ou o acordo de cooperação, ainda que delegue essa competência a terceiros (art. 2º, inciso V).

Em âmbito federal, a competência para assinar termos de colaboração e de fomento e acordos de cooperação é do Ministro de Estado e dos dirigentes máximos das entidades da administração pública federal (art. 5º, § 2º e art. 32 do Decreto Federal nº 8.726/16), e, no Estado de São Paulo, do Secretário de Estado, Procurador Geral do Estado ou dirigente superior de Autarquia (art. 6º, § 2º do Decreto Estadual nº 61.981/16).

No Município de São Paulo, tal competência é dos Secretários Municipais, Controlador Geral do Município, Procurador Geral do Município, Subprefeitos e dirigentes de entes da Administração Indireta (art. 4º, § 4º, do Decreto Municipal nº 57.575/16).

Ao decidir sobre a celebração de parceria com organizações da sociedade civil, o administrador público deve considerar a capacidade operacional da administração pública para cumprir as obrigações dela decorrentes e assumir as respectivas responsabilidades (art. 8º, inciso I). Ou seja, cabe a ele avaliar a compatibilidade

¹ De acordo com a Resolução nº 4/2017 da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística publicada no Diário Oficial da União em 30/08/2017.

entre as obrigações relativas ao controle, fiscalização, monitoramento e avaliação estabelecidas no termo ou acordo (e no respectivo plano de trabalho) e os recursos materiais, tecnológicos e humanos disponíveis para cumpri-las, inclusive quanto à qualificação técnica dos servidores que serão responsáveis pelos atos administrativos a elas relacionados.

Cabe ao administrador público, também, designar o gestor da parceria, que deve ser habilitado a controlar e fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz (art. 8º, inciso III). Para isso, é importante considerar fatores como formação acadêmica, experiência profissional, idoneidade, capacidade de solução de problemas e comprometimento do servidor a ser designado.

Não pode ser gestor pessoa que, nos últimos cinco anos, tenha mantido relação jurídica com alguma das organizações da sociedade civil partícipes do termo de colaboração ou de fomento, devendo neste caso ser designado outro gestor, que possua qualificação técnica equivalente à do substituído (art. 35, §§ 6º e 7º).

Caso o gestor da parceria deixe de ser agente público ou seja lotado em outro órgão ou entidade, o administrador público deve designar novo gestor, assumindo, enquanto isso não ocorrer, todas as obrigações do gestor, com as respectivas responsabilidades (art. 35, § 3º).

O parágrafo primeiro do artigo 72 dispõe que “**o administrador público** responde pela **decisão** sobre a aprovação da prestação de contas” (**grifos** nossos), levando em consideração os pareceres técnico (elaborado pelo gestor da parceria), financeiro e jurídico, ou pela omissão em relação à análise de seu conteúdo, sendo permitida delegação a autoridades diretamente subordinadas e vedada a subdelegação.

A partir da redação desse dispositivo, é possível concluir que os termos “administração pública” e “autoridade administrativa competente” no parágrafo primeiro e no parágrafo segundo, respectivamente, do artigo 70, se referem ao administrador público. Assim, cabe a ele conceder prazo de até noventa dias para que a organização da sociedade civil corrija a irregularidade ou omissão constatada na prestação de contas e, na ausência de correção, cabe a ele adotar as providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento (art. 70, § 1º e § 2º).

De igual modo, o termo “administração pública” no artigo 71 se refere ao administrador público, que deve apreciar a prestação final de contas, adotar medidas saneadoras, punitivas ou destinadas ao ressarcimento de danos aos cofres públicos. Sua decisão deve avaliar a prestação de contas como regular, regular com ressalva ou irregular, neste último caso quando comprovada omissão no dever de prestar contas, descumprimento injustificado dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho, dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico ou desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos (art. 72).

No âmbito da União, a decisão sobre a prestação de contas final cabe à autoridade responsável por celebrar a parceria ou ao agente a ela diretamente subordinado (vedada a subdelegação), enquanto no Estado de São Paulo, a decisão cabe

exclusivamente àquela autoridade (art. 67 do Decreto Federal nº 8.726/16 e art. 8º, § 8º, do Decreto Estadual nº 61.981/16).

2.2 As atribuições da administração pública

A administração pública corresponde à União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, ou que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral, e suas subsidiárias (art. 2º, inciso II).

Ou seja, a administração pública é pessoa jurídica, cujos atos se materializam através dos agentes e órgãos que a integram, de acordo com a segregação de funções estabelecida em suas normas internas. A Lei nº 13.019/14 prevê expressamente atribuições para determinados agentes e órgãos (administrador público, gestor, controle interno, conselho de política pública, comissão de monitoramento e avaliação), mas boa parte de seus dispositivos estabelecem atribuições para a administração pública (pessoa jurídica), que serão exercidas pelos agentes e órgãos especificados em suas normas internas.

A administração pública é responsável por adotar as medidas necessárias, tanto na capacitação de pessoal, quanto no provimento dos recursos materiais e tecnológicos necessários, para assegurar sua capacidade técnica e operacional de celebrar termos e acordos, cumprir as obrigações deles decorrentes e assumir as respectivas responsabilidades (art. 8º, parágrafo único). Nesse sentido, é necessário que exista capacidade técnica e operacional para o cumprimento das obrigações e responsabilidades concernentes ao monitoramento, avaliação, controle e fiscalização das parcerias celebradas.

A administração pública deve estabelecer, nos chamamentos públicos destinados a selecionar organizações da sociedade civil para firmar parcerias, sempre que possível, critérios a serem seguidos, especialmente quanto aos objetos, metas, custos e indicadores, quantitativos ou qualitativos, de avaliação de resultados (art. 23, parágrafo único). Tais critérios viabilizam a análise objetiva e fundamentada da execução das parcerias pelos agentes e órgãos responsáveis.

Além disso, a celebração e a formalização do termo de colaboração ou de fomento dependem da emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito: da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos; da designação do gestor da parceria; e da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria (art. 35).

O parecer pode ser emitido tanto por órgão técnico de representação unitária, como os departamentos e coordenadorias que integram a administração pública, quanto por órgão técnico de representação plúrima (órgão colegiado), como conselhos e comissões.

Celebrado o termo ou acordo, deve a administração pública promover o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria, podendo valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos (art. 58, *caput* e § 1º).

A forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou indicação da participação de apoio técnico, deve ser expressamente prevista no termo ou acordo, sendo que, nas parcerias financiadas com recursos de fundos específicos, o monitoramento e a avaliação cabem aos respectivos conselhos gestores (art. 42, inciso VIII, e art. 59, § 2º).

Para as parcerias com vigência superior a um ano, a administração pública deve realizar, sempre que possível, pesquisa de satisfação com os beneficiários do plano de trabalho e utilize os respectivos resultados como subsídio na avaliação da parceria e do cumprimento dos objetivos pactuados, bem como na reorientação e no ajuste das metas e atividades definidas. A pesquisa de satisfação pode ser realizada mediante apoio técnico de terceiros, delegação de competência ou parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos (art. 58, § 2º e § 3º).

Independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas pela organização da sociedade civil, no caso de termos de colaboração e fomento, a administração pública deve emitir relatório técnico de monitoramento e avaliação, submetendo-o à comissão de monitoramento e avaliação para homologação (art. 59).

No Estado de São Paulo, a designação do responsável por elaborar o relatório técnico cabe ao Secretário de Estado, Procurador Geral do Estado ou dirigente superior da Autarquia proponente da parceria (art. 7º e § 1º do art. 3º do Decreto Estadual nº 61.981/16) e, no Município de São Paulo, os setores ou servidores responsáveis pela elaboração devem estar especificados nas regras suplementares expedidas por cada órgão ou ente da administração pública (art. 55, inciso II, do Decreto Municipal nº 57.575/16).

O relatório técnico deve conter os valores efetivamente transferidos pela administração pública, a descrição sumária das atividades e metas estabelecidas, e a análise das atividades realizadas e do cumprimento das metas (art. 59, § 1º, incisos I, II e III). Tais elementos permitem aferir a eficácia da parceria, ou seja, se os objetivos formalmente estabelecidos foram atingidos.

Deve conter também a análise do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto até o período, com base nos indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho (art. 59, § 1º, inciso II). Essa análise permite verificar a efetividade da parceria, ou seja, se os resultados pretendidos pela administração pública foram alcançados.

Quando não for comprovado o alcance das metas e resultados estabelecidos no termo, o relatório técnico deve conter uma análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados na prestação de contas (art. 59, § 1º, inciso V). Essa análise

pode ter como critérios, por exemplo, a economicidade, a legalidade e a conformidade das despesas com as cláusulas pactuadas.

O relatório técnico deve analisar, ainda, eventuais auditorias realizadas pelos controles interno e externo, no âmbito da fiscalização preventiva, bem como suas conclusões e as medidas que tomaram em decorrência dessas auditorias (art. 59, § 1º, inciso VI).

São de responsabilidade da administração pública, também, a análise e manifestação conclusiva da prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil (art. 2º, inciso XIV).

Devem ser analisados os documentos previstos no plano de trabalho, o relatório de execução do objeto², o relatório de execução financeira³ do termo de colaboração ou fomento (na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho), o relatório de visita técnica in loco eventualmente realizada durante a execução da parceria e o relatório técnico de monitoramento e avaliação (art. 66). A partir dessa análise, a manifestação conclusiva será pela aprovação, com ou sem ressalvas, ou pela rejeição da prestação de contas (art. 69, § 5º).

Cabe à administração pública, ainda, instaurar tomada de contas especial antes do término da vigência da parceria, quando houver evidências de irregularidades na execução do objeto, ou após o término da vigência, no caso de rejeição da prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil (art. 69, § 2º e § 5º, inciso III).

Por fim, a execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho e com a legislação vigente enseja a aplicação de advertência pela administração pública à organização da sociedade civil, garantida sua prévia defesa (art. 73, inciso I).

No âmbito do Município de São Paulo, o gestor da parceria é competente para decidir pela aplicação de advertência, após concedido prazo à organização da sociedade civil para apresentação de defesa e após manifestação de órgãos técnicos sobre a defesa apresentada (art. 64 do Decreto Municipal nº 57.575/16). Já no âmbito do Estado de São Paulo, o gestor e a comissão de monitoramento e avaliação se manifestam nos procedimentos instaurados para aplicação de sanções, porém a decisão pela aplicação de advertência é da autoridade subscritora do respectivo instrumento de parceria (art. 9º, § 1º a § 3º, do Decreto Estadual nº 61.981/16).

2.3 As atribuições do controle interno

É cláusula essencial em todo termo de colaboração ou de fomento a que garante o livre acesso dos agentes do controle interno aos processos, aos documentos e às informações a ele relacionadas, bem como aos locais de execução do respectivo objeto (art. 42, inciso XV).

² Elaborado pela organização da sociedade civil, contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados (art. 66, inciso I).

³ Com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto (art. 66, inciso II).

O controle interno pode realizar auditorias de caráter preventivo referentes aos termos de colaboração ou de fomento, cujas conclusões e medidas por ele tomadas devem ser objeto de análise no relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria (art. 59, § 1º, inciso VI).

Cabe ao controle interno, também, apontar medidas saneadoras quando constatar impropriedades na parceria, sendo que as parcelas dos recursos a serem transferidos devem ficar retidas caso a organização da sociedade civil deixar de adotar tais medidas sem justificativa suficiente (art. 48, inciso III).

2.4 A fiscalização do cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias

Nos termos de colaboração ou de fomento, a responsabilidade pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto é exclusiva da organização da sociedade civil, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução (art. 42, inciso XX). Além disso, como não poderia deixar de ser, face à regra constitucional do concurso público, o pagamento de remuneração da equipe contratada pela organização da sociedade civil com recursos da parceria não gera vínculo trabalhista com o poder público (art. 46, § 3º).

Entretanto, a inadimplência da administração pública quanto ao repasse dos recursos vinculados à parceria não transfere à organização da sociedade civil a responsabilidade pelo pagamento, com recursos próprios, da remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas (art. 46, inciso I e § 1º).

Ou seja, se as despesas com salários e encargos relativos aos funcionários da organização da sociedade civil envolvidos na execução da parceria estiverem incluídas no plano de trabalho, a administração pública pode vir a ser responsabilizada, em decisão judicial, pelo inadimplemento dessas obrigações, caso não tenha repassado os recursos financeiros destinados a essa finalidade.

Além disso, a Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho reconhece a responsabilidade subsidiária da administração pública pelo inadimplemento de obrigações trabalhistas quando evidenciada sua conduta culposa na fiscalização do cumprimento dessas obrigações pela prestadora de serviço contratada nos moldes da Lei Federal nº 8.666/93. Por analogia, o mesmo entendimento pode vir a ser aplicado às parcerias firmadas nos moldes da Lei Federal nº 13.019/14.

Com o intuito de minimizar o risco desse tipo de responsabilização, é necessário que a administração pública e o respectivo órgão de controle interno identifiquem possíveis desvios de finalidade na aplicação dos recursos destinados a despesas de pessoal ou o inadimplemento da organização da sociedade civil em relação a obrigações dessa natureza, exigindo que ela adote as medidas saneadoras cabíveis,

sob pena de retenção de parcelas dos repasses vinculados à parceria (art. 48, incisos II e III).

2.5 As atribuições do conselho de política pública

O conselho de política pública é o órgão criado pelo poder público para atuar como instância consultiva, na respectiva área de atuação, na formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas, podendo, inclusive, apresentar propostas à administração pública para celebração de termo de colaboração com organizações da sociedade civil (art. 2º, inciso IX, e art. 16).

Cabe aos conselhos existentes em cada esfera de governo acompanhar e fiscalizar a execução das parcerias das suas áreas correspondentes de atuação (art. 60).

2.6 As atribuições da comissão de monitoramento e avaliação

A comissão de monitoramento e avaliação é o órgão colegiado destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil mediante termo de colaboração ou termo de fomento, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública (art. 2º, inciso XI).

É vedada a participação, na comissão, de pessoa que, nos últimos cinco anos, tenha mantido relação jurídica com alguma das organizações da sociedade civil partícipes do termo ou acordo, sendo necessária, nesse caso, a designação de membro substituto, que possua qualificação técnica equivalente à do substituído (art. 35 §§ 6º e 7º).

Cabe à comissão de monitoramento e avaliação homologar o relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria celebrada mediante termo de colaboração ou de fomento, emitido pela administração pública (art. 59 e art. 66, inciso II).

2.7 Atribuições do gestor da parceria

O gestor é o agente público responsável pela gestão de parceria celebrada por meio de termo de colaboração ou de fomento, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com poderes de controle e fiscalização (art. 2º, inciso VI).

São obrigações do gestor acompanhar e fiscalizar a execução da parceria, e informar ao seu superior hierárquico a existência de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas da parceria e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos, bem como as providências adotadas ou que serão adotadas para sanar os problemas detectados (art. 61, incisos I e II).

Por exemplo, a inexecução da parceria por culpa exclusiva da organização da sociedade civil deve ser comunicada pelo gestor ao administrador público, sendo então possível a retomada dos bens públicos e a execução do restante do objeto diretamente pela administração pública, de modo a evitar a descontinuidade de serviços essenciais à população (art. 62).

Cabe ao gestor disponibilizar materiais e equipamentos tecnológicos necessários às atividades de monitoramento e avaliação (art. 61, inciso V). Ou seja, sempre que os recursos materiais e tecnológicos forem insuficientes para que os conselhos gestores de fundos específicos, os responsáveis pela elaboração do relatório técnico de monitoramento e avaliação e a comissão de monitoramento e avaliação exerçam suas atribuições, o gestor deve solicitar à administração pública a aquisição ou adequação desses recursos.

A partir da prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil, o gestor deve avaliar o andamento da parceria ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, glosar os valores relacionados a metas e resultados descumpridos sem justificativa suficiente, e analisar os dados financeiros com o intuito de estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes (art. 64, *caput*, § 1º e § 2º).

Cabe ao gestor, então, emitir parecer técnico de análise da prestação de contas, para fins de avaliação da eficácia e efetividade das ações em execução ou já realizadas, devendo obrigatoriamente mencionar: os resultados alcançados e seus benefícios, os impactos econômicos ou sociais, o grau de satisfação do público-alvo e a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado (art. 67, § 4º).

O gestor deve emitir parecer técnico de análise das prestações de contas apresentadas ao fim de cada exercício quando a duração da parceria exceder um ano, e parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final, levando em consideração, neste último, o conteúdo do relatório técnico de monitoramento e avaliação (art. 61, inciso IV e art. 67, § 2º). No caso de prestação de contas única, será emitido apenas o parecer técnico conclusivo (art. 67, § 1º).

2.8 Atribuições do Ministro de Estado e Secretário Estadual, Distrital ou Municipal

É de competência exclusiva de Ministro de Estado ou de Secretário Estadual, Distrital ou Municipal, conforme o caso, a aplicação, à organização da sociedade civil, da suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades da esfera de governo da administração pública sancionadora, por prazo não superior a dois anos, pela execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho e com as normas da Lei nº 13.019/14 e da legislação específica (art. 73, inciso II).

Pela mesma razão, pode ser aplicada declaração de inidoneidade para participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades de todas as esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a organização da sociedade civil ressarcir a administração pública pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da suspensão temporária. Esta aplicação também é de competência exclusiva de Ministro de Estado ou de Secretário Estadual, Distrital ou Municipal, conforme o caso (art. 73, inciso III).

3 SEGREGAÇÃO E VINCULAÇÃO DOS ATOS DE FISCALIZAÇÃO, CONTROLE, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

O levantamento das atribuições de fiscalização, controle, monitoramento e avaliação previstas na Lei Federal nº 13.019/14 permite identificar e sintetizar a segregação das respectivas funções da administração pública, do administrador público, do controle interno, do conselho de política pública, da comissão de monitoramento e avaliação, do gestor da parceria e dos Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais nas fases de celebração da parceria, execução da parceria, prestação de contas e aplicação de penalidades da seguinte forma:

Quadro 1 – Segregação de funções em cada fase da parceria

Celebração da parceria	<p>Administrador público avalia a capacidade operacional de controle, fiscalização, monitoramento e avaliação da parceria, designa o gestor e assume as respectivas obrigações e responsabilidades na ausência deste.</p> <p>Administração pública adota medidas para assegurar sua capacidade técnica e operacional de controle, fiscalização, monitoramento e avaliação da parceria, estabelece metas e indicadores de avaliação de resultados no chamamento público, emite parecer a respeito dos meios a serem utilizados na fiscalização e avaliação da execução, da designação do gestor e da comissão de monitoramento e avaliação da parceria.</p> <p>Conselho de política pública pode apresentar propostas à administração pública para celebração de termo de colaboração com organizações da sociedade civil.</p>
Execução da parceria	<p>Administração pública promove o monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto da parceria e emite o respectivo relatório técnico, realiza pesquisa de satisfação com os beneficiários do plano de trabalho e fiscaliza a aplicação dos repasses destinados a despesas de pessoal e o adimplemento dessas obrigações pela organização da sociedade civil, exigindo as medidas saneadoras cabíveis.</p> <p>Controle interno pode realizar auditorias de caráter preventivo referentes aos termos de colaboração ou de fomento e deve apontar medidas saneadoras quando constatar impropriedades, tais como desvios de finalidade na aplicação dos repasses destinados a despesas de pessoal ou o inadimplemento dessas obrigações pela organização da sociedade civil.</p> <p>Conselho de política pública acompanha e fiscaliza a execução da parceria.</p> <p>Comissão de monitoramento e avaliação monitora e avalia as parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento e homologa o relatório técnico de monitoramento e avaliação emitido pela administração pública.</p> <p>Gestor da parceria acompanha e fiscaliza a execução da parceria, informa ao superior hierárquico fatos que comprometam as atividades ou metas, indícios de irregularidades na gestão dos recursos, e providências adotadas, disponibiliza materiais e equipamentos tecnológicos necessários às atividades de monitoramento e avaliação.</p>
Prestação de contas	<p>Administrador público decide sobre a regularidade da prestação de contas, concede prazo para correção de irregularidade ou omissão constatada, adota providências para apuração dos fatos, responsáveis e danos, e para ressarcimento e punições cabíveis.</p> <p>Administração pública responde pela análise e manifestação conclusiva da prestação de contas e instaura tomada de contas especial quando há irregularidades na execução do objeto ou a prestação de contas é rejeitada.</p> <p>Gestor da parceria avalia o andamento da parceria ou conclui que o objeto foi executado conforme pactuado, glosa os valores relacionados a metas e resultados descumpridos, analisa os dados financeiros e emite parecer técnico de análise da prestação de contas.</p>

Aplicação de Penalidades	<p>Administração pública aplica advertência à organização da sociedade civil pela execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho e a lei.</p> <p>Ministro de Estado e Secretário Estadual, Distrital ou Municipal aplica à organização da sociedade civil a suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades da esfera de governo da administração pública sancionadora e a declaração de inidoneidade para participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades de todas as esferas de governo, nos casos de execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho e a legislação vigente.</p>
--------------------------	--

Fonte: elaborado pela autora

Ao mesmo tempo em que prevê a segregação de funções entre os responsáveis pela fiscalização, controle, monitoramento e avaliação das parcerias, a Lei Federal nº 13.019/14 estabelece vínculos entre os atos por eles praticados, de modo que a responsabilidade pela legalidade e legitimidade de cada procedimento e decisão tomada é compartilhada entre um ou mais agentes ou órgãos, na extensão de suas atribuições.

O quadro a seguir ilustra essa vinculação, ao apresentar os documentos e atos de outros agentes e órgãos que devem ser considerados na elaboração do relatório técnico de monitoramento e avaliação, pela administração pública, do parecer técnico de análise da prestação de contas, pelo gestor da parceria, da manifestação conclusiva da prestação de contas, pela administração pública, e da decisão sobre a regularidade da prestação de contas, pelo administrador público:

Quadro 2 – Vinculação entre atos de fiscalização, controle, monitoramento e avaliação

Relatório técnico de monitoramento e avaliação ↓	<ul style="list-style-type: none"> ← Auditorias realizadas pelo controle interno ← Homologado pela comissão de monitoramento e avaliação
Parecer técnico de análise da prestação de contas ↓	<ul style="list-style-type: none"> ← Relatório técnico de monitoramento e avaliação ← Pesquisa de satisfação dos beneficiários da parceria
Manifestação conclusiva da prestação de contas ↓	<ul style="list-style-type: none"> ← Relatório de visita técnica in loco ← Relatório técnico de monitoramento e avaliação
Decisão sobre a regularidade da prestação de contas	<ul style="list-style-type: none"> ← Parecer técnico de análise da prestação de contas ← Parecer financeiro ← Parecer jurídico

Fonte: elaborado pela autora

Quanto ao Quadro 2, é necessário fazer a ressalva de que o agente ou órgão responsável pela manifestação conclusiva da prestação de contas deve estar especificado ou designado em regulamentação própria da administração pública, podendo a manifestação consistir ou não em ato posterior ou vinculado ao parecer técnico do gestor da parceria.


Por exemplo, no Estado de São Paulo, a comissão de monitoramento e avaliação deve considerar o parecer técnico do gestor, mas é ela o órgão responsável pela manifestação conclusiva que propõe, à autoridade competente para assinatura do respectivo instrumento de parceria, a aprovação ou a rejeição da prestação de contas (§ 7º do art. 8º do Decreto Estadual nº 61.981/16). Já em âmbito federal, a decisão do administrador público sobre a regularidade da prestação de contas é embasada pelo parecer técnico conclusivo do gestor da parceria, que absorve a função de manifestação conclusiva, devendo propor a aprovação ou rejeição das contas (art. 66 do Decreto Federal nº 8.726/16).

Podemos citar, ainda, outros exemplos de vinculação de atos de diferentes agentes e órgãos concernentes às parcerias: obrigatoriedade de emissão de parecer de órgão técnico sobre os meios de fiscalização e os procedimentos de avaliação física prévio à celebração da parceria pelo administrador público (art. 35); liberação das parcelas do repasse condicionada à adoção das medidas saneadoras apontadas pelo controle interno (art. 48, inciso III); retomada de bens e execução direta do objeto pela administração pública quando o gestor comunica a inexecução por culpa exclusiva da organização da sociedade civil ao administrador público (art. 62).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A apresentação individualizada das atribuições dos agentes e órgãos responsáveis pela fiscalização, controle, monitoramento e avaliação neste artigo deixa evidente que a Lei Federal nº 13.019/14 estabelece procedimentos de gestão administrativa suficientes para que as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil atinjam os objetivos pretendidos pela administração pública, em termos quantitativos e qualitativos, e necessários para a redução do risco de prejuízos aos cofres públicos.

Três importantes características desses procedimentos ficaram evidenciadas no estudo apresentado neste artigo: a participação do administrador público, do controle interno, do conselho de política pública, da comissão de monitoramento e avaliação, do gestor da parceria e dos Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais em diferentes fases da parceria, a segregação de funções entre eles e a vinculação entre os principais atos por eles praticados, propiciando compartilhamento da responsabilidade pela legalidade e legitimidade dos repasses e das decisões tomadas.

A regulamentação interna no âmbito de cada ente federativo deve definir os responsáveis pelos atos atribuídos à administração pública (pessoa jurídica) pela citada lei federal, e os prazos e rotinas internas a serem observados na prática desses atos, sem a possibilidade, entretanto, de mitigação daqueles procedimentos de gestão administrativa. Desse modo, passam a existir necessariamente, em todas as esferas de governo, agentes e órgãos que responderão, na extensão de seus atos, pelo grau de eficiência, eficácia e efetividade dessas parcerias e, por consequência, pela qualidade dos serviços públicos prestados à população. 

Referências Bibliográficas

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI. **ISSAI 300**: Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional. Tradução pelo Tribunal de Contas da União. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2017.