

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ  
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

FERNANDA RAMOS DA SILVA

**O PAPEL DO CONTROLE INTERNO NAS PARCERIAS COM O  
PODER PÚBLICO E O MARCO REGULATÓRIO DAS  
ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: UM ESTUDO  
COMPARATIVO ENTRE AS LEIS FEDERAIS N. 8.666/93, ART. 116  
(CONVÊNIOS) E A LEI N. 13.019/14 (TERMO DE FOMENTO E  
COLABORAÇÃO).**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS-SP

2015

FERNANDA RAMOS DA SILVA

**O PAPEL DO CONTROLE INTERNO NAS PARCERIAS COM O PODER PÚBLICO E O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE AS LEIS FEDERAIS N. 8.666/93, ART. 116 (CONVÊNIOS) E A LEI N. 13.019/14 (TERMO DE FOMENTO E COLABORAÇÃO).**

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de São José dos Campos, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância.

Orientador: Profa. Dr.<sup>a</sup> Ana Paula Myszczyk

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS-SP

2015

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

O Papel do Controle Interno nas Parcerias com o Poder Público e o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Um estudo comparativo entre as Leis Federais n. 8.666/93, art. 116 (Convênios) e a Lei n. 13.019/14 (Termo de Fomento e Colaboração).

Por  
**Fernanda Ramos da Silva**

Esta monografia foi apresentada às 14h 30min. do dia 16 de março de 2016, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho aprovado.

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Paula Myszcuk  
Orientadora

---

Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> Leonardo Tonon  
Membro da Banca

---

Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> Thiago Cavalcante Nascimento  
Membro da Banca

## DEDICATÓRIA

*A Deus, pela força e amor que me envolveu para a conclusão desse trabalho;*

*Ao meu namorado, Ricardo Aires, também aluno dessa instituição, fonte de inspiração, carinho e paciência me  
agraciando com amor nos momentos difíceis;*

*Aos meus pais, Maria Elena e José Ramos, responsáveis pela minha formação moral e educacional;*

*As minhas queridas irmãs, Vânia e Vanessa pelo incentivo;*

*A minha amiga Erica, confidente e auxiliadora nos momentos de aflição;*

*A professora Ana Paula Myszczyk, que me auxiliou com toda paciência, mesmo com suas outras atribuições.*

## **AGRADECIMENTOS**

*Minha trajetória de vida não poderia ter sido consolidada sem o auxílio dos meus dez irmãos; Renata, Rodrigo, Ronaldo, Rosilene, Rafaela, Rafael, Flavia, Fabio, Vânia e Vanessa. Que com suas palavras me ensinaram a ser forte e nunca desistir dos meus sonhos, proporcionaram-me, serenidade para tomada de decisões. Sendo assim, gostaria de dedicar e reconhecer a vocês, minha eterna gratidão e sempre ternura.*

*Agradeço imensamente aos meus avós quase que centenários José Moura da Silva e Maria Santana, que sempre me acalentam com palavras de luz e sabedoria, me ensinando o prazer de dançar a dança da vida, e a todos aqueles que de alguma forma, contribuíram para esta imensa felicidade que estou sentindo nesse momento.*

*A todos vocês, meu muito obrigado.*

## RESUMO

RAMOS, Fernanda. O Papel Do Controle Interno nas Parcerias com o Poder Público e o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Um Estudo Comparativo entre as Leis Federais n°. 8.666/93, Art. 116 (Convênios) e a Lei n°. 13.019/14 (Termo de Fomento e Colaboração) -2016. 108 f. Monografias (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2016

Esta pesquisa apresenta uma análise exploratória, qualitativa e quantitativa, através de estudo de caso de um convênio em execução no Município de São José dos Campos, que tem como previsão legal a Lei Federal 8.666/1993, artigo 116. O convênio em execução foi comparado com o termo de fomento e colaboração, que são instrumentos jurídicos que entrarão em vigor em 2017, conforme preceitua a Lei n.13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil). Este estudo aborda os conceitos de Administração Pública e seus princípios, Controle interno, Autoria Interna, Terceiro Setor, Repasse ao Terceiro Setor, o controle interno de São José dos Campos, especificamente através da Auditoria Geral. A seguir descreve os principais pontos da Lei Federal n. 8.666/93, que abrange o Convênio. Explica o que é o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e seus instrumentos, e posteriormente compara a formação dos três instrumentos; Convênio, Termo de Fomento e Colaboração, baseando-se em um convênio existente no Município de São José dos Campos. E através das mudanças constatadas pelo estudo comparativo, sugere ao controle interno local, em especial a Auditoria Geral melhorias para uma adaptação mais harmônica a nova realidade que se aproxima, tratando-se de repasse ao Terceiro Setor. Traz como resultado no campo hipotético sugestões de melhoria ao controle interno.

**Palavras-chave:** Controle Interno. Auditoria. Terceiro Setor. Marco Regulatório das Organizações Civis. Licitações. Organizações da Sociedade Civil.

## **ABSTRACT**

RAMOS, Fernanda. The Paper Internal Control In partnerships with the Government and Regulatory Framework of Civil Society: A Comparative Study between the Federal Law No. 8.666/93, Article 108 (Covenants) and the Law N. 13,019 / 14 (Term. Fomento and Collaboration) -2016.113 f. Monograph (Specialization in Public Management Municipal) - Graduate Program in Technology, Federal Center of Technological Education of Paraná. Curitiba, 2016

This research presents an exploratory, qualitative and quantitative analysis through case study of an agreement running in São José dos Campos, whose legal provision the Federal Law 8.666 / 1993, Article 116. The agreement running was compared with the term of development and cooperation, which are legal instruments enter into force in 2017, according to provisions of Law n.13.019 / 2014 (Regulatory Framework of Civil Society). This study addresses the concepts of public administration and its principles, Internal Control, Internal Authorship, Third Sector, Transfer to the Third Sector, the internal control of São José dos Campos, specifically through the Auditor General. The following describes the main points of the Federal Law n. 8.666 / 93, which covers the Covenant. He explains what the Regulatory Framework of Civil Society and its instruments, and then compares the formation of the three instruments; Agreement, Term of Development and Collaboration, based on an existing agreement in São José dos Campos. And through the changes found by the comparative study, suggests the local internal control, in particular the General Auditing improvements for a more harmonious adaptation to the new reality approaching, in the case of transfer to third sector. Brings as a result the hypothetical field suggestions for improving internal control.

Keywords: Internal Control. Audit. Third sector. Regulatory Framework of Civil Organizations. Bids. Civil Society Organizations.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Figura 1 – Organograma do controle interno Municipal.....	52
Figura 2 – Quadro Hierarquico da Auditoria Geral.....	54
Figura 3 – Quantitativo de convênios no Município de São José dos Campos em duas Secretarias.....	57
Figura 4 – Quadro comparativo do Planejamento.....	60
Figura 5 – Quadro comparativo da Fase de Seleção.....	61
Figura 6– Quadro comparativo na Fase na Execução.....	62
Figura 7– Quadro comparativo no Monitoramento e avaliação da parceria.....	63
Figura 8– Quadro comparativo da Prestação de Contas.....	64
Figura 9– Quadro comparativo no modo de utilização dos Recursos.....	65
Figura 10– Quadro comparativo quanto a responsabilidade na emissão do parecer Técnico..	67



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1.1. Tema.....	11
1.2. Problema.....	12
1.3. Justificativa.....	13
1.4. Objetivos .....	13
1.5. Procedimentos metodológicos.....	14
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....	15
2.1. Administração Pública e seus Princípios norteadores.....	16
2.2. Um histórico do controle interno no Brasil.....	21
2.3. A importância do controle interno na Administração Pública .....	23
2.4. Objetivos do controle interno e os seus principais elementos normativos.....	24
2.5. Tipos de controle interno.....	28
2.6. Auditoria.....	29
2.6.1. Objetivos da Auditoria interna.....	30
2.6.2. Modalidades de Auditoria interna.....	32
2.6.3. O Papel do Auditor .....	33
2.7. Conceito de Terceiro Setor.....	35
2.7.1. Tipos de entidades tradicionais do terceiro setor.....	35
2.7.2. Formas de Repasse ao Terceiro Setor.....	38
2.8. O Convênio, conforme o artigo 116 da Lei Federal 8.666/93.....	43
2.9. O Marco Regulatório da Organizações Sociais- Lei Federal 13.019/2014 e seus instrumentos jurídicos. ....	45
METÓDO .....	48
APRESENTAÇÃO DO ESTUDO .....	51
4.1. A Organização do Sistema de Controle Interno e surgimento da Auditoria Geral no Município de São José dos Campos .....	51
4.1.1. Estrutura Organizacional .....	54
4.2. O estudo de caso baseando-se na formalização de um Convênio no Município de São José dos Campos.....	56
4.3. Discussão dos resultados.....	66
REFERÊNCIAS .....	73
APÊNDICES .....	78

## INTRODUÇÃO

O Estado tem obrigação legal de satisfazer os anseios da coletividade a ele atrelada, nessa toada, o conjunto de ações que visam realizar promoção dos diversos graus de necessidades, tais como segurança, cultura, saúde e bem-estar da sociedade é de responsabilidade primária do Poder Público. Essas ações devem ser executadas com o planejamento prévio, e para que essas atividades se realizem de maneira eficiente e eficaz precisam ser controladas. E com o intuito de conferir economicidade aos gastos públicos e mais transparência na aplicação das receitas, existe o Controle Interno, instrumento obrigatório que auxilia na Gestão Pública e atua de forma preventiva e corretiva.

O controle interno auxilia a Administração Pública a atingir seus objetivos organizacionais, tendo como um dos embasamentos legais a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 31, 70 e 74. De bom alvitre mencionar também a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 59.

Por outro lado, o Estado no exercício da atividade administrativa além de exercer o controle interno da aplicação dos recursos e gastos públicos em prol da coletividade, tem como uma das principais funções a prestação de serviços públicos, de forma a gerir os interesses em geral.

Ocorre que o crescimento acelerado das Cidades, acabou por retirar, em determinados casos, a execução direta destes serviços pelo Poder Público, surgindo assim a Descentralização.

A descentralização do serviço público pelo Estado veio com a finalidade de assegurar ao usuário o exercício do princípio constitucional da eficiência no recebimento da prestação estatal, surgindo assim as parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada.

No que respeita as parcerias firmadas pelo Poder Público para descentralização do serviço, a Lei Federal 8.666/93, nos termos do seu artigo 116, como norma geral para licitações e contratos da Administração Pública aplica-se no que couber aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

Entretanto, o convênio, objeto deste estudo foi se mostrando instrumento jurídico inadequado para as parcerias com as Organizações da Sociedade Civil, mesmo sendo o instrumento jurídico mais utilizado conforme dados do Sistema de Gestão de convênios e contratos de Repasse do Governo Federal, evidenciando assim a necessidade de um novo

instrumento, por isso como meio de adequação a realidade do Terceiro Setor foi instituído o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

O Marco Regulatório das Organizações Cíveis previsto na Lei Federal 13.019/14, conhecida, por sua vez, ainda que norma de caráter geral, tem como finalidade estabelecer regras para as parcerias voluntárias, com ou sem transferência de recursos financeiros, entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a realização de finalidades de interesse público.

Sendo assim, o presente estudo teve como finalidade verificar como o Controle interno do Município de São José dos Campos poderá melhorar seu papel, visto que atualmente utiliza em suas parcerias com o Terceiro Setor o instrumento jurídico convênio, previsto no artigo 116 da Lei Federal 8.666/1993.

Ocorre, que a partir do ano de 2017, o instrumento convênio será substituído na maioria dos casos pelo Termo de fomento e colaboração, modalidades de parcerias prevista na Lei Federal 13.019/14. Para isso, faz-se necessário conceituar diversos temas relacionados ao estudo.

### **1.1. Tema**

São diversos os fatores que motivam a escolha de um tema para ser objeto de pesquisa, vindo da vivência direta ou indireta de um fenômeno, fato ou acontecimento.

Porém não basta apenas definir o tema, é necessário se ajustar para que no decorrer de da pesquisa, consiga concatenar conhecimentos que o levem ao cumprimento de sua meta inicial.

Para que haja sucesso na pesquisa é necessário que o orientando aplique sua observação na prática, todavia é de bom alvitre que o pesquisador tenha de pronto suas fontes corretas, fidedignas e oficiais, sob pena de prejuízo incalculável aos resultados finais.

Como observado por Asti Vera, (1976) apud Lakatos e Marconi (2007, p.44), "[...] tema é o assunto que se deseja provar ou desenvolver, é uma dificuldade, ainda sem solução, que é mister determinar com precisão, para intentar, em seguida, seu exame, avaliação crítica e solução".

A escolha do tema veio pelo interesse em entender como será essa transição entre o instrumento Convênio da Lei Federal 8.666/93, já que em alguns casos será substituído pelo Termo de Fomento e Colaboração, de acordo com a Lei Federal 13.019/2014.

Como base nas adequações acima, da conjectura do tema levantou-se a questão a ser respondida através da elaboração da pesquisa, escolhendo-se o Tema: Como o controle interno do Município de São José dos Campos poderá melhorar seu papel frente as Leis Federais n. 8.666/93 e n. 13.019/14, tendo em vista que o uso dos instrumentos jurídicos termo de fomento e colaboração entrará em vigor para os municípios em janeiro de 2017, substituindo o convênio.

Da proposição do tema levantou-se a questão a ser respondida através da elaboração da pesquisa.

## **1.2. Problema**

O problema de pesquisa escolhido foi verificar como o controle interno Municipal de São José dos Campos poderá melhorar sua atuação em razão das alterações previstas na Lei Federal 13.019/2014, frente às grandes mudanças no que tange aos repasses ao Terceiro Setor e do surgimento dos instrumentos jurídicos termo de fomento e colaboração.

Conforme sitio oficial do Planalto Federal, no Brasil existem mais de 300 mil organizações da sociedade Civil, estas parcerias entre Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil (OSCs) aproximam as pessoas das políticas públicas locais. Ocorre que as normas existentes para essa relação se tornaram ineficientes, por isso a necessidade da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que trata do regime jurídico das parcerias voluntaria, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a Administração Pública.

O Município de São José dos Campos, através do seu sistema de controle interno precisa se adaptar a essa realidade normativa, que necessita ser moldada para que isso não afete seu desempenho e nem das entidades do terceiro setor envolvidas. Sendo assim, indaga-se como o controle interno local poderá melhorar sua atuação frente as alterações trazidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei.13.019/2014).

Para a realização do estudo foi necessário conceituar; Administração Pública, seus princípios, o controle interno, a Auditoria e seus elementos, o terceiro setor, formas de repasse ao terceiro setor, a Lei 8.666/1993, na figura dos convênios, e a Lei 13.019/2014 através do termo de colaboração e de fomento. Em seguida foi feito um estudo sobre o controle interno e auditoria local, e posteriormente comparado um convênio em execução na municipalidade, com o termo de fomento e colaboração, e com base nas constatações foi sugerido ao controle

interno, em especial a Auditoria Geral, como pode atuar para melhor seu desempenho diante dessa transição normativa.

### **1.3. Justificativa**

O interesse por esse estudo do controle interno contextualizado com as Leis Federais 8.666/93 e 13.019/2014, se justifica, já que o surgimento do interesse pela matéria iniciou com meu labor na Prefeitura de São José dos Campos, onde fui lotada para o setor de auditoria no cargo de chefe de divisão, cuja minha atividade é analisar contratualmente os convênios realizados com a prefeitura, verificando prestação de contas, comprovação de pagamentos de encargos fiscais e trabalhistas, plano de trabalho aprovado comparado com os valores gastos na prática, certidões apresentadas e auditorias externas em todos os setores do poder municipal. Essas atividades subsidiaram minha linha de pesquisa escolhida, uma vez que no decorrer do meu trabalho observei as correntes reuniões e debates que tratavam do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Como meio de aprofundamento no assunto, participei de palestras no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, instigando minha curiosidade em saber como o controle interno local, especificamente a Auditoria geral está se preparando para nova fase. Ademais, em meu labor na qualidade de auxiliar do corpo de auditores, poderei através desse trabalho sugerir melhorias reais para a Auditoria Geral

### **1.4. Objetivos**

#### **Os objetivos gerais da pesquisa foram;**

Verificar como o controle interno Município de São José dos Campos poderá melhorar sua atuação frente a alterações que ocorrem a partir de janeiro de 2017, nos termos da Lei 13.019/2014, através de um comparativo com o cenário atual que se baseia na Lei 8.666/1993, utilizando-se o convênio como instrumento jurídico nas relações de repasse ao Terceiro Setor.

#### **Os Objetivos específicos foram:**

São três os principais objetivos nos quais o presente trabalho baseia-se, visando justificar sua viabilidade:

- Verificar o funcionamento do controle interno do Município de São José dos Campos, em especial a Auditoria Geral.
- Entender a formação de um convênio Municipal com uma entidade do Terceiro Setor.
- Comparar a Lei 8.666/1993 (convênio) com a Lei. 13.019/2014 (termo de fomento e colaboração).
- Sugerir uma possível dinâmica a ser implantada no controle interno municipal frente às essas alterações da Lei 13.019/2014.

### **1.5. Procedimentos metodológicos**

Para a formação do estudo foi realizada a conceituação dos principais componentes lógicos que darão ensejo aos aspectos referências do trabalho, quais sejam; Administração Pública, controle interno e seus instrumentos, a Auditoria, o Terceiro Setor. Já para moldar a atuação do controle interno local e da auditoria Município de São José dos Campos foram pesquisadas legislações locais e realizada perguntas a um servidor da Auditoria Geral.

Posteriormente, foi feito um comparativo entre as Leis 8.666/93 e 13.019/2014, com base nos três instrumentos; convênio, termo de colaboração e fomento, onde foi utilizado para dar forma ao estudo um convênio em execução no Município de São José dos Campos. Este comparativo teve como objetivo entender o funcionamento de um convênio e confronta-lo com os seus instrumentos substitutivo, o termo de fomento e colaboração que serão utilizados com a vigência da Lei 13.019/2014, em janeiro de 2017.

E através das diferenças verificadas entres os três instrumentos, apresentar sugestões ao controle interno local, para que o Município não tenha dificuldade em seu desempenho frente essa transição de instrumentos de que regulamentam os Repasses ao Terceiro Setor.

Caracteriza-se, portanto como sendo um estudo de caso de um convênio em execução no Município de São José dos Campos, análise documental, interpretação da literatura pertinente ao assunto, composta de livros, manuais, teses, dissertações, artigos de revistas científicas, sites de internet especializados, além de pesquisa através de entrevista a um servidor lotado na Auditoria Geral.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Inicialmente se faz necessário para o andamento harmônico do estudo, entender que é dever do Estado garantir a manutenção das satisfações das necessidades coletivas, através de um conjunto preordenado de ações por meio de seus conjugados de órgãos, serviços e agentes, responsáveis pelo eficiente funcionamento de direitos. Em suma, estas necessidades primárias e secundárias abrangem; educação, saúde, direito à alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e infância, assistência aos desamparados, conforme preconiza o artigo 6º da Constituição Federal.

Sendo assim, para que haja um planejamento, e por consequência o cumprimento de muitos direitos, assim como os elencados acima os atos da Administração Pública necessitam ser antecipadamente delineados, e precisam arrimar-se as normas basilares contidas nas legislações pertinentes, visando o desenvolvimento social e melhoria na qualidade de vida da coletividade.

Surgindo como um instrumento para auxiliar a Administração Pública, nasce o controle interno, com o escopo de assegurar que a existência de falhas e riscos sejam corretamente estancadas, controladas e monitoradas, atuando de maneira preventiva e/ou corretiva.

Como uma unidade do controle interno, surge à Auditoria, que resumidamente funciona efetuando acompanhamento dos processos, realizando avaliação de resultados e propondo ações corretivas para as anormalidades gerenciais da entidade à qual está conectada. A atividade da auditoria é realizada através de auditores, especialmente constituído para a função, e tem como atributo basilar dar assessoria à alta administração, buscando melhorar a gestão.

O acompanhamento do controle interno, necessariamente exige de seus atores um conhecimento de leis, e em especial a nº 8.666/93, uma vez que pela complexidade de seus artigos, tal Lei Federal é muito delicada e seu manuseio para a administração pública, exige apresto adequado daqueles que, diariamente, necessitam aplicar seus dispositivos, orientar acerca do alcance de suas regras, ou fiscalizar os atos dela decorrentes.

Ocorre que embora a Lei Federal 8.666/93, seja muito utilizada para formalização de repasses, está foi se mostrando insuficiente frente as peculiaridades atinentes as Organizações da Sociedade Civil. E em razão disso, surgiu em 2011, através do Governo Federal um Grupo de Trabalho interministerial para elaborar pesquisas e propor melhorias sobre o tema, contando com participantes de membros da presidência, e órgãos do poder executivo,

legislativo e judiciário, além de membros de 14 organizações da sociedade civil de representatividade nacional.

Então, no ano de 2014, este processo de construção foi aprovado através da Lei Federal 13.019/2014, que passa a instituir um novo regime jurídico das parcerias voluntárias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, através dos termos de fomento e de colaboração.

Entretanto, por força da Medida Provisória nº 684 editada em 21 de julho de 2015, a *vacância* do Marco Legal do Terceiro Setor (Lei 13.019/14), foi ampliada em mais 180 (cento e oitenta) dias, passando a vigorar a partir de 23 de janeiro 2016 para União e Estados, e somente no ano de 2017 para os Municípios.

Em razão disso, foi gerada a questão que deu embasamento para este estudo, que consiste entender como o controle interno no Município de São José dos Campos poderá melhorar seu papel frente as Leis Federais n. 8.666/93 e n. 13.019/14, tendo em vista que a lei de fomento e colaboração entrará em janeiro de 2017 na esfera Municipal, substituindo a figura do convênio em alguns casos.

Para a correta resposta das indagações se fez necessário realizar o estudo de obras de alguns dos mais renomados autores no ramo do direito administrativo, sites oficiais, normas federais e locais, perguntas a um servidor da Auditoria Local e análise de edital de seleção e minuta de um dos convênios municipais.

Para isso, foi importante conceituar administração pública, controle interno e suas vertentes, auditoria e sua funcionalidade local, entender o Terceiro Setor e a Lei Federal 8.666/93, em especial sobre o convênio e discorrer sobre a Lei Federal 13.019/2014, em especial sobre o termo de fomento e colaboração, além de comparar este três instrumentos, tendo como base um convênio em execução no Município, e após a verificação dos resultados sugerir melhorias no controle interno local, em especial a Auditoria Geral.

## **2.1. Administração Pública e seus Princípios norteadores**

A Administração Pública tem como objetivo principal realizar atividades que projetem resultados eficientes e eficazes, sempre para o bem da coletividade, atos movimentados pela complexa máquina estrutural. Neste sentido Fontoura (2006, p. 15) assim assegura:

[...] Administração Pública, este está diretamente ligado à idéia de atividade desenvolvida pelo Estado, através de atos executórios concretos, os quais buscam



atingir o interesse público da coletividade. Ela compreende a complexa máquina estatal - sendo integrada pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, através do qual o Estado visa à realização dos seus fins.

Igualmente, o Estado tem papel essencial na Administração Pública, e de forma brilhante Bobbio (1998, p. 10), lhe conceitua “Em seu sentido mais abrangente, a expressão administração pública designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesses públicas ou comuns, numa coletividade ou numa organização estatal. ”

Ademais é importante entender que a Administração Pública representa um conglomerado de atividades, sendo elas funcionais quando trabalham para auxiliar as instituições políticas e organizacionais, em suma são atividades que não seriam de competência legislativa, nem judiciária. No que tange à organização administrativa, muito bem defini Hely Lopes Meireles (2005, p. 64), conforme ensinamentos abaixo:

Nesse campo estrutural e funcional do Estado atua o moderno Direito Administrativo organizatório, auxiliado pelas contemporâneas técnicas de administração, aquele estabelecendo o ordenamento jurídico dos órgãos, das funções e dos agentes que irão desempenhá-las, e estas informando sobre o modo mais eficiente e econômico de realizá-las em benefício da coletividade. (...) assim, embora sendo disciplinas diferentes, ambas devem coexistir em toda organização estatal, autárquica, fundacional e paraestatal, a fim de bem ordenar os órgãos, distribuir, fixar as competências e capacitar os agentes para a satisfatória prestação dos serviços públicos ou de interesse coletivo, objetivo final e supremo do Estado em todos os setores do Governo e da Administração.

Insta aclarar, que existe a necessidade das atividades na Administração Pública serem garantidas pelos princípios basilares tácitos e implícitos previsto na Constituição Federal artigo 37, sendo necessários sua análise em conjunto para a correta compreensão de seus sentidos.

Primeiramente, ressalva-se que os princípios são orientadores das normas vigentes no país, e conduzem e auxiliam a formulação de novas leis e decisões reiteradas, funcionando como tronco central de um sistema, com a finalidade de nortear de forma lógica o raciocínio de seu interpretador das regras existentes no mundo normativo.

Conclui-se, portanto que os princípios são mais importantes que as próprias regras administrativas, uma vez que possuem natureza fundamental e constitucional. Neste enfoque, será explanada uma breve revisão acerca dos conceitos dos princípios administrativos, conforme segue abaixo:

a) Princípio da Legalidade

Considerado um dos principais sustentáculos do Direito Administrativo, limita a atuação do administrador público, somente podendo fazer o que estiver expressamente

autorizado, conforme preconiza o artigo 37, *caput* da Constituição Federal. Desta Maneira toada pactuando os ensinamentos de ANDRÉ (1989, p. 129), que compreende que o Princípio da Legalidade é composto de dois elementos; “a primazia da lei e a reserva da lei. A primazia significa dependência da administração às leis existentes. Já a reserva, necessita de uma fundamentação e uma autorização legal”.

Essas regras condicionam o administrador público a andar nos ditames legais, sobre o princípio da legalidade o doutrinador Hely Lopes Meirelles (2005, p.30) assim conceitua:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Ademais, a atuação gizada pelas regras é categórica e inafastável, sendo assim, não é admissível que a Administração Pública atue de a margem dos parâmetros legais, devendo a interpretação normativa está sempre harmônica e hierarquizada. Por esta razão o Princípio da Legalidade é tão importante e ligada ao Estado de Direito, sendo essencial para a condução do sistema governamental de forma equilibrada e justa para todos.

#### b) Princípio do Poder da Discricionariedade

Tal poder intimamente ligado ao princípio da legalidade, razão pela qual se fez necessário entender basicamente a discricionariedade, que é a liberdade de promover ações administrativas, instrumentalizando os mecanismos legais, porém a lei dá uma margem de liberdade de poder de decisão, de tal forma que o administrador poderá optar entre as alternativas e soluções possíveis. Sendo assim, se caracteriza como o poder de modo explícito e implícito, que se baseia nos critérios de justiça, oportunidade e conveniência, específico da autoridade competente, sempre com a observância dos ditames legais.

Para Alfredo Pereira do Nascimento (2004, p. 52) o exercício da discricionariedade ocorre da seguinte forma:

A discricionariedade existe sempre que, previsto um ato em nível normativo abstrato, o sujeito puder escolher, livremente, diante do caso concreto, entre mais de uma opção válida para a prática do ato, quanto à sua consequência e seu efeito. O exercício de apreciação discricionária, na prática do ato, pode decorrer da análise de conceitos de valor, cujo preenchimento de conteúdo decorre de aspectos objetivos, provenientes do sistema e do meio social, mas que uma vez preenchidos de conteúdo pelo sistema e pelos valores que veiculam, fornecem mais de uma solução ótima e válida para o Direito.

Tal poder está estritamente ligado ao Princípio da Legalidade, e assegura a posição de supremacia da Administração Pública sobre o particular.

### c) Princípio da Impessoalidade

A Administração deve sempre através de seus atores comporta-se de forma neutra, apenas usando seus regramentos próprios para dirimir controvérsias, ficando extremamente proibida de alinhar-se de forma unilateral sem regramento que a fundamente.

Para conceituar o Princípio da impessoalidade transcrevemos abaixo a brilhante explanação de Hely Lopes Meirelles (1990, p.81):

O princípio da *impessoalidade*, referido na Constituição de 1988 (art. 37, *caput*), nada mais é que o clássico princípio da *finalidade*, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu *fim legal*. E o *fim legal* é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma *impessoal*.

Ainda segundo este princípio, a Administração Pública necessita abster-se de discriminar os administrados, dando privilégios a uma determinada parcela, não desrespeitando os administrados, aplicando a poucos privilégios ilegítimos e sem benefício a coletividade, levando em conta a soberania do governo, mas nunca destratando os governados, para honrar direito de cunho personalíssimo.

### d) Princípio Moralidade

O princípio da moralidade, é a junção da moral e com o Direito, incorporação do exercício administrativo ao comportamento ético esperado. É o princípio previsto na Constituição Federal, que prescreveu diversos instrumentos de coerção à sua obediência, ação civil pública, ação popular ou a improbidade administrativa.

Hely Lopes de Meirelles (1990, p. 79-80), sintetizando as lições de Maurice Hauriou, o principal sistematizador da teoria da moralidade administrativa, assim se manifesta:

A moralidade administrativa constitui hoje em dia, pressuposto da validade de todo ato da Administração Pública (Const. Rep., art. 37, *caput*). Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como "o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração". Desenvolvendo a sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto.

Reforçando a ideia de que os demais princípios administrativos são acobertados pelo manto da moralidade nos ensina Carmen Lúcia Antunes Rocha (1994. p. 213-214), ministra do Supremo Tribunal Federal:

O princípio da moralidade administrativa tem uma primazia sobre os outros princípios constitucionalmente formulados, por constituir-se, em sua exigência, de elemento interno a fornecer a substância válida do comportamento público. Toda atuação administrativa parte deste princípio e a ele se volta. Os demais princípios constitucionais, expressos ou implícitos, somente podem ter a sua leitura correta no sentido de admitir a moralidade como parte integrante do seu conteúdo. Assim, o que se exige, no sistema de Estado Democrático de Direito no presente, é a legalidade moral, vale dizer, a legalidade legítima da conduta administrativa.

Sendo assim, este princípio tem como objetivo impor ao administrador a utilização dos instrumentos administrativos sempre de forma embasada na legalidade, nunca dispensando os princípios éticos contidos em suas condutas.

#### e) Princípio da Publicidade

Tal princípio, leciona aos administradores que seus atos devem ser abalizados pela clareza, transparência e divulgação, a Administração Pública não pode realizar atos abstrusos, obscuros, e desconhecido pelos seus administrados, pelos órgãos de controle.

Toda informação dos atos administrativos, deve ser amplamente divulgado, razão pela qual é entendido pelos doutrinadores como sendo um dos princípios que mostra a sociedade que atos estão sendo praticados por seus representantes.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p. 359), o princípio da publicidade não engloba somente à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, mas também os atos da Administração exercidos nas diversas fases do procedimento, que podem e devem ser acessíveis aos interessados, para afiançar à coletividade a possibilidade de fiscalizar sua legalidade. A não necessidade do princípio no caso em tela, somente se atribuirá em casos em que a falta de sigilo prejudicará o objeto analisado ou investigado, como por exemplo casos em que envolva risco a segurança nacional.

Neste diapasão, Mauro Roberto Gomes de Matos (2001, p.48) também de forma defensiva descreve a necessidade e preciosidade do princípio *in casu*, conforme segue abaixo transcrevemos:

A publicidade, portanto, passou a ser um dos elementos essenciais dos atos administrativos, tendo o condão de atribuir eficácia perante terceiros, além de manter o controle público pela comunidade. Como visto, foi no Brasil que o princípio da publicidade mereceu acolhida constitucional, sendo princípio assente no caput do art. 37, exatamente para permitir que a sociedade fiscalize a transparência e retidão dos atos públicos. Assim, transformou-se o princípio da publicidade como norma fundamental do procedimento moderno, oposto ao segredo inquisitorial que estabelece como suprema garantia da sociedade em geral, de averiguação da razoabilidade dos atos administrativos praticados.

#### F) Princípio da Eficiência

Este princípio era conhecido como sendo o princípio da “boa administração”, foi inserido no *caput* do art. 37 da Constituição (BRASIL, 1988). Se descreve como sendo a capacidade dos administradores desenvolverem de forma eficiente suas atividades, devendo agir com perfeição, rendimento satisfatório, presteza, rapidez e rendimento aceitável.

Tal princípio, é direcionado ao próprio modo organizacional da Administração Pública, neste sentido, explica Marçal Justen Filho (2014, p. 222):

Um dos aspectos essenciais do direito administrativo reside na vedação ao desperdício ou má utilização dos recursos destinados à satisfação de necessidades coletivas. É necessário obter o máximo de resultados com a menor quantidade possível de desembolsos. Assim impõe o princípio da república, que estabelece que todas as competências estatais têm de ser exercitadas do modo mais satisfatório possível.

Atrelado ao princípio mencionado acima está o princípio da Economicidade, que segundo BUGARIN (2001, p. 240), está sempre atrelado a eficiência, conforme abaixo brilhantemente explica:

Quanto à valoração da economicidade, o gestor público deve, por meio de um comportamento ativo, criativo e desburocratizante tornar possível, de um lado, a eficiência por parte do servidor, e a economicidade como resultado das atividades, impondo-se o exame das relações custo/benefício nos processos administrativos que levam a decisões, especialmente as de maior amplitude, a fim de se aquilatar a economicidade das escolhas entre diversos caminhos propostos para a solução do problema, para a implementação da decisão.

## **2.2. Um histórico do controle interno no Brasil**

Desde 1922 havia uma preocupação no Brasil com o controle no setor público. É época em que, segundo Calixto e Velázquez (2005, p.4), “o Controle Interno atuava examinando e validando as informações sob os aspectos da legalidade e da formalidade”, sendo que seu escopo concentrava-se em atender aos órgãos de fiscalização e não à avaliação do modo como os administradores operavam na prestação dos serviços públicos.

De modo que a história do Controle Interno na Administração Pública nacional está centralizada no artigo 76, da Lei Federal nº 4.320, de 17 Março de 1964, que introduziu inicialmente as expressões Controle Interno e Controle Externo, e definindo as competências do exercício daquelas atividades. Dos ensinamentos de Calixto e Velázquez (2005, p.4), consta que foi conferido ao Poder Executivo o Controle Interno, e ao Controle Externo foi atribuído ao Poder Legislativo.

Nos termos da Lei Federal 4.320, de 17 Março de 1964, o Poder Executivo exercerá os três tipos de controle da execução orçamentária:

- a legalidade dos atos de que derivem a arrecadação da receita ou a concretização da despesa, o nascimento ou extinção de direitos e obrigações;
- a fidelidade dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos;
- e o cumprimento do programa de trabalho demonstrado em termos monetários e de realização de obras e prestações de serviços.

Deste modo, a lei descrita acima definiu, inicialmente, a universalidade do controle, seu alcance relacionado aos atos da administração, independentemente de se tratar da receita ou da despesa. Em posteriormente, o controle interno na administração pública passou a contemplar cada agente, de maneira singular, desde que mostrasse responsabilidade pelos bens e erário.

Insta aclarar, que as Constituições Federais de 1967 e 1988 bipartiram o controle na Administração Pública, em interno e externo, sendo o primeiro implantado em cada Poder, independentes e integrados e o segundo, exercido pelo Poder Legislativo, que na esfera federal, conta com o apoio técnico do Tribunal de Contas da União (TCU).

Nas palavras de Cialdini (2003, p. 194) é frequentemente rejeitada. O indivíduo o rejeita e os órgãos, compostos por indivíduos, também. Entretanto, todos concordam: é necessário avaliar, analisar controlar, e refletir sobre o que se faz, como se faz e para quem está se fazendo.

Em suma, nota-se que entre 1964 e 1967 – período marcado pelo regime autoritário – consolidou-se o Controle Interno na Administração Pública. Entretanto, com a Constituição Federal de 1988 e a consolidação da democracia no País, ampliou-se o seu alcance, e o controle interno cresceu em importância.

### **2.2.1- Conceito de Controle Interno**

Neste momento o referido estudo tem o escopo de conceituar o controle interno na gestão pública, e posteriormente descrever suas formas, e aspectos legais.

Para Mileski (2003, p.138), “o controle é elemento primordial ao Estado, pois afiança que a Administração “[...] atue de acordo com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico”.

Em sua exposição Mileski (2003), ressalva ainda, que o controle se compõe do poder-dever dos órgãos instituídos por lei dessa função, especialmente pela finalidade corretiva que tem.

Portanto, o controle interno, tem incorporado as suas atividades o dever de vigilância, orientação, fiscalização, de órgão ou agente público, razão pela qual, a importância do controle como forma de afiançar o equilíbrio entre atuação das agentes e suas responsabilidades.

### **2.3. A importância do controle interno na Administração Pública**

O controle interno tem como principal objetivo garantir que não ocorram falhas que prejudiquem a Administração Pública, nem de forma moral ou material, e seus atores utilizam instrumentos que garantam a eficiente arrecadação das receitas e apropriado emprego dos recursos públicos.

A definição de controle interno ainda é bem diversificada, porém na maioria das conceituações existem de modo variável em média quatro pontos específicos, tanto em esfera privada quanto na pública.

Para Peter e Machado (2003, p 25) destacam sete objetivos específicos a serem atingidos pelo controle interno:

- Ter como embasamento sempre em normas legais, instruções normativas, estatutos e regimentos;
- Garantir, que nas informações contábeis, financeiras, administrativas e operacionais, confiabilidade, integridade, oportunidade e precisão;
- Realizar prevenção antecipada do acontecimento de desacertos, desperdícios, excessos, manobras fraudulentas e antieconômicas;
- Transmitir informações confiáveis, de caráter administrativo e operacional, sobre os efeitos e efeitos atingidos;
- Proteger os ativos financeiros e físicos quanto a sua aplicação correta e de modo legítimo e passivo;
- Disseminar a ideia de implementação de projetos, atividades, programas e sistemas e operações, visando à eficiência, eficácia e economia de recursos; e
- Assegurar aderência às diretrizes, planos, normas e procedimentos da empresa.

O Instituto de Auditores Internos do Brasil, Audibra (1992, p.48), elucida a grande importância do controle interno, como a seguir é explanado;

(..) controles internos devem ser entendidos como qualquer ação tomada pela administração (assim compreendida tanto a Alta Administração como os níveis gerenciais apropriados) para aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam atingidos. A Alta Administração e a gerência planejam, organizam, dirigem e controlam o desempenho de maneira a possibilitar uma razoável certeza de realização.

Já para Attie (1986) o controle interno tem quatro fins básicos: a) a preservação dos interesses da empresa; b) a exatidão e a confiabilidade dos informes e relatórios contábeis, financeiros e operacionais; c) incitação à eficiência operacional; e, d) a adesão às políticas existentes.

Portanto, nota-se que o controle interno tem um papel essencial na Administração Pública, já que serve para preservar seus interesses, com a proteção do patrimônio com o escopo de diminuir perdas e riscos acarretados pelos erros ou anomalias.

Em seus estudos Marçola (2014, p. 84) concluiu que:

Os controles internos e externos estabelecidos no ordenamento jurídico nacional trouxeram bases claras para o agir ‘politicamente responsável’ e o ‘administrativamente eficiente’ do administrador público, que, combinados com a auditoria interna, possam finalmente levar o Estado a um refinamento e aprimoramento na gestão pública brasileira.

Insta aclarar que o Sistema controle interno, é diferente de controle interno, isto uma vez que o sistema é composto por vários subsistemas, pois são unidades descentralizadas de controle, e devem agir de forma harmoniosa, multidisciplinar, integrada e sob a égide de uma norma comum que lhes confira segurança jurídica.

Já o controle interno, por sua vez, é parte complementar do sistema de controle interno, tem, pois, atuação técnica limitada ante a gama de procedimentos possíveis dentro desse sistema. Compõe, pois, uma responsabilidade do administrador da coisa pública e deriva do dever-poder que a Administração detém de rever seus próprios atos e a conduta de seus agentes.

Dessa forma, e com as conceituadas definições da real importância do controle interno, pode ser entender melhor a necessidade de seu uso, uma vez que se trata de um mecanismo de aviso preventivo e corretivo de fraquezas/falhas na Administração Pública. Sendo assim, o controle interno por se tratar de um órgão que através da padronização de seus atos cria automaticamente uma “memória” do órgão ou entidade, independente da troca dos servidores que o movimentam, bem como dos gestores, secretários, empresas contratadas, aos quais as informações são apresentadas.

#### **2.4. Objetivos do controle interno e os seus principais elementos normativos.**



Para Fayol (1981, p.139), o controle tem como objetivo “assinalar as faltas e os erros a fim de que se possa repará-los e evitar sua repetição”.

Neste sentido, devem ser analisados os objetivos do controle interno com a segregação em quatro elementos básicos, quais sejam:

1) A preservação dos interesses da Administração Pública, como ensina (ATTIE, 2000), uma vez que leciona que o desígnio do controle interno relativo à salvaguarda dos interesses remete-se ao amparo do patrimônio contra perdas e riscos em razão de erros ou irregularidades.

2) A precisão e a confiabilidade dos informes e relatórios contábeis, financeiros e operacionais, como lesiona Attie (2000, p.119):

Uma empresa necessita constituir, para si, sistemas que lhe garantam conhecer os atos e eventos ocorridos em cada um dos seus segmentos. Os efeitos ocorridos através da realização de cada ato devem ser escriturados e levados, em tempo hábil, ao conhecimento dos administradores.

3) O estímulo à eficiência operacional, pois como explica Attie (2000, p.120) os principais meios que auxiliam na obtenção de pessoal qualificado são:

**Seleção:** possibilita a obtenção de pessoal qualificado para exercer com eficiência as funções específicas;

**Treinamento:** possibilita a capacitação do pessoal para a atividade proposta; Plano de carreira: estabelece a política da empresa ao pessoal quanto às possibilidades de remuneração e promoção, incentivando o entusiasmo e a satisfação do pessoal; d) Relatórios de desempenho: compreendem a identificação individual de cada funcionário. Apontam suas virtudes e deficiências, sugerindo alternativas necessárias ao aperfeiçoamento pessoal e profissional;

**Relatório de horas trabalhadas:** possibilita a administração mais eficiente do tempo despendido pelo pessoal e indica mudanças necessárias ou correção das metas de trabalho;

**Tempos e métodos:** possibilitam o acompanhamento mais eficiente de execução das atividades e regulam possíveis ineficiências do pessoal.

**Custo-padrão:** permite acompanhar permanentemente o custo de produção dos bens e serviços produzidos, identificando benefícios e ineficiências do processo de produção; - Manuais Internos: sugerem clara exposição dos procedimentos internos, possibilitando práticas uniformes, normatização e eficiência dos atos que previnem a ocorrência de erros e desperdícios.

**Instruções Formais:** apontam formalmente as instruções a serem seguidas pelo pessoal, evitando interpretações dúbias, mal-entendidos e a possibilidade de cobranças

4) A aderência às políticas existentes, neste assunto define, (ATTIE 2000, p.121) alguns elementos:

- Supervisão: a supervisão permanente possibilita melhor rendimento pessoal, reparando-se rapidamente possíveis desvios e dúvidas decorrentes da execução das atividades;

- Sistema de revisão e aprovação: aponta se as políticas e procedimentos estão sendo seguidas, através de método de revisão e aprovação;

- Auditoria interna: permite a identificação de transações realizadas pela empresa que estejam em consonância com as políticas determinadas pela administração. A alta administração deve trabalhar continuamente para que as políticas e procedimentos definidos sejam verdadeiramente seguidos e respeitados por todo o conjunto da administração.

Nesta toada, se tratando do controle interno, sua fundamentação é norteada pelos textos Constitucionais ao longo do tempo, e a sua existência se justifica especialmente atuando no papel de auxiliador, medidor e fiscalizador dos recursos públicos e como aparelho de defesa dos bens públicos de qualquer natureza. Neste sentido assim a Constituição Federal preconiza em seu artigo 70:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (Brasil.1998,art.70)

A Constituição Federal também no artigo 74 prevê a necessidade da instituição de um sistema de controle interno como elemento parte da administração, sendo submisso ao administrador e cevado, pelos três poderes, o escopo de acompanhar a execução das ações desempenhadas sempre pautada nos rigores da legislação, conforme segue abaixo:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1988, art. 74).

Em razão do artigo supracitado, o controle interno passou a compreender a fiscalização contábil, financeira, patrimonial, orçamentária, relativamente à legitimidade, legalidade e economicidade.

Neste mesmo diapasão, a Constituição Federal deixou evidente a necessidade do controle interno no âmbito municipal, conforme previsão do artigo 31, que a seguir foi transcrito:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei”, fazendo ampliar o entendimento de sua aplicação em todas as esferas de poder. . (BRASIL.1998,art.31)

Com a criação da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, de âmbito federal, que trata da responsabilidade fiscal, veio para ampliar o controle interno na gestão pública. Esta Lei estabelece regras sobre para a responsabilidade na gestão fiscal, dedicando uma parte de suas regras a temas como a transparência, controle e fiscalização no trato das finanças públicas, trazendo aos administradores a necessidade de se ater-se ao manto do discernimento administrativo ao trato com o dinheiro público.

Diz o disposto em seu artigo 1o, § 1o:

Art. 1o Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1o A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. . (BRASIL.2000,art.1)

Nesta mesma toada, o artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000), traduz a forma com que a fiscalização da gestão fiscal seja realizada pelo Poder Legislativo, conforme consta transcrito abaixo segue:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: I – atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II – limites E condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III – medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV – Providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V – Destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar; VI – cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.(BRASIL.2000.art 59)

Não menos importante, o controle interno na Administração Pública Brasileira também é norteado pelo artigo 76 da Lei 4.320/64, que prevê que ao Poder Executivo

competirá atuar com três tipos de controle da execução orçamentária: legalidade dos atos de que resultem do arrecadamento de receita ou prática que gere despesa, o surgimento ou a extinção de direitos e obrigações; a lealdade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens de qualquer espécie.

Neste sentido embora mais velha que a própria Constituição Federal, a Lei 4.320/64 foi inovadora e foi um marco ao consagrar os princípios do planejamento, do orçamento e do controle.

Do que acima foi exposto, contata-se que o controle interno, surgir como uma exigência legal, mas além disso, trata-se de uma necessidade gerencial, que deve ser realizado dentro da própria administração através de um setor especializado, não apenas orientando o gestor quanto à legalidade da despesa, mas desempenhando a missão constitucional estabelecida no art. 74.

É capaz de refletir todas as demais funções administrativas, propiciando a medição e a avaliação dos resultados da Administração Pública, pois está diretamente relacionado com as demais funções do processo administrativo: planejamento, organização e direção (BORDIN, 2005).

Na sequência serão distinguidos os tipos de controle interno que ocorrem dentro da administração pública

## **2.5. Tipos de controle interno**

O controle é um meio de medir e corrigir o desempenho, afirmando que os desígnios sejam alcançados para dar segurança ao sistema que foi implantado, neste sentido a organização também deve se atentar com o ambiente no qual o controle vai ser inserido para que a estratégia se transforme em um resultado esperado pela Administração Pública.

Neste diapasão, nasce três tipos de controles segundo Chiavenato (2003, p. 654), sendo eles de modo estratégicos, táticos e operacionais, conforme abaixo foi subdividido para melhor compreensão:

- a) Controles estratégicos que são chamados de controles organizacionais, incluindo-se de tal forma o sistema de decisões de cúpula que controla o desempenho de resultados da organização como um todo, através das decisões externas, como também das informações internas, como, por exemplo, previsão de vendas e previsão de despesas a serem incorridas, proporcionando o balanço projetado.
- b) Controles táticos que são feitos após os controles estratégicos e estão num nível intermediário, referindo-se a cada uma das unidades operacionais, onde começa na prática o que foi planejado, por isso estão mais voltados ao médio prazo, como por

exemplo, o ponto de equilíbrio, que é um ponto de intersecção entre a linha de vendas e a de custos totais.

c) Controles operacionais são realizados no nível operacional da organização e são projetados a curto prazo. Para tanto, a empresa tem que ter disciplina através de um processo em preparar uma pessoa de modo que ela possa desenvolver autocontrole e tornar mais eficaz em seu trabalho. Já a ação disciplinar é a ação corretiva realizada sobre o comportamento de pessoas, no intuito de orientar e corrigir desvios ou discrepâncias, assim sendo esse tipo de ação deve ser esperado, impessoal, imediato, consistente, limitado a propósito e informativa. Por exemplo: o controle de qualidade, envolvendo processos de verificação de materiais, produtos e serviços assegurando que eles alcancem elevados padrões

Portanto, verifica-se que o administrador para averiguar a eficiência e eficácia de um controle interno, necessita aglomerar itens relevantes e essenciais, com objetividade e normatização clara, onde seus atores subordinados devem planejar, atuar individualmente e controlar e avaliar em conjunto. Para tanto, princípio basilar dessa adoção de formas de controle tem como maior objetivo alcançar as expectativas, através de um ambiente de controle padronizado, aplicando, se possível, testes de observância.

Somente, a título conceito necessário se faz entender a diferença entre o Sistema de Controle Interno e Controle, uma vez que o Sistema é o funcionamento conexo dos Controles Internos, já o controle interno é o conjunto de elementos de que se utiliza uma entidade pública para averiguar se suas atividades estão sendo executada de forma a atender os princípios basilares da administração pública.

Sendo a Auditoria um elemento do Sistema de controle interno como abaixo foi detalhado.

## **2.6. Auditoria**

A auditoria é conceituada basicamente como sendo uma vertente do controle interno, isento da emissão de juízos pessoais, avaliando de forma impessoal operações orçamentárias, financeiras, administrativas e de qualquer outra natureza, com o escopo de verificar as aplicações de recursos públicos, com base nos princípios da administração pública, qual sejam; razoabilidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

Para Franco (1992, p.22), a definição de auditoria se resume em:

A técnica contábil que através de procedimentos específicos que lhe são peculiares, aplicados no exame de registros e documentos, inspeções, e na obtenção de informações e confirmações, relacionados com o controle do patrimônio de uma entidade – objetiva obter elementos de convicção que permitam julgar se os registros contábeis foram efetuados de acordo com os 21 princípios fundamentais e normas de Contabilidade e se as demonstrações contábeis dele decorrentes refletem

adequadamente a situação econômico financeira do patrimônio, os resultados de período administrativo examinado e as demais situações nela demonstradas.”

Segundo Attie (1998, p.25), “a auditoria é uma especialização contábil voltada a testar a eficiência e a eficácia do controle patrimonial implantado com o objetivo de expressar uma opinião sobre determinado dado”.

Entre os vários conceitos de auditoria, destaca-se o de Sá (1998, p.25), o qual afirma:

Auditoria é uma tecnologia contábil aplicada ao sistemático exame dos registros, demonstrações e de quaisquer informes ou elementos de consideração contábil, visando a apresentar opiniões, conclusões críticas e orientações sobre situações ou fenômenos patrimoniais de riqueza aziendal, pública ou privada, quer ocorridos, quer por ocorrer ou prospectados e diagnosticados.

Insta aclarar, que a auditoria interna, não é sinônimo de controle interno, por que é um controle da própria gestão que tem por atribuição medir e avaliar a eficiência e eficácia de outros controles.

Assim sendo, a auditoria é uma unidade de controle interno, a auditoria interna faz trabalhos periódicos com metodologia específica, a unidade de controle atua no monitoramento contínuo, sendo uma unidade de avaliação independente.

### **2.6.1. Objetivos da Auditoria interna**

A auditoria tem como atividade examinar documentos, para verificar a aplicação dos recursos públicos, analisar a execução contratual, com a autonomia de emitir pareceres, relatórios, apontamentos e sugerindo mudanças para o melhor desenvolvimento dos trabalhos auditados, baseando-se em princípios administrativos e contábeis.

Neste sentido a auditoria, sempre será pautada nas normas brasileiras de contabilidade, principalmente na NBC T 16 - Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público, como abaixo é descrito:

#### NBC T 16.8 - CONTROLE INTERNO DISPOSIÇÕES GERAIS

1. Esta Norma estabelece referenciais para o controle interno como suporte do sistema de informação contábil, no sentido de minimizar riscos e dar efetividade às informações da contabilidade, visando contribuir para o alcance dos objetivos da entidade do setor público.

#### ABRANGÊNCIA

2. Controle interno sob o enfoque contábil compreende o conjunto de recursos, métodos, procedimentos e processos adotados pela entidade do setor público, com a finalidade de:

(a) salvaguardar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais;

- (b) dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente;
  - (c) propiciar a obtenção de informação oportuna e adequada;
  - (d) estimular adesão às normas e às diretrizes fixadas;
  - (e) contribuir para a promoção da eficiência operacional da entidade;
  - (f) auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações.
3. O controle interno deve ser exercido em todos os níveis da entidade do setor público, compreendendo:
- (a) a preservação do patrimônio público;
  - (b) o controle da execução das ações que integram os programas;
  - (c) a observância às leis, aos regulamentos e às diretrizes estabelecidas.

Portanto, o objetivo da auditoria nada mais do que realizar análise do conglomerado de elementos de controle do patrimônio administrativo, que demonstrem a veracidade, legitimidade e clareza dos atos administrativos. Neste sentido bem conceitua (CREPALDI, 2002, p.41):

A auditoria interna é uma atividade de avaliação independente dentro da empresa, que se destina a revisar as operações, como um serviço prestado à administração. Constitui um controle gerencial que funciona por meio da análise e avaliação da eficiência de outros controles. (CREPALDI, 2002, p.41).

Assim é indispensável que o auditor proceda ao exame em extensão e profundidade necessárias, para certificar-se de que as demonstrações contábeis foram elaboradas de acordo com os 10 princípios fundamentais de contabilidade. (CREPALDI, 2002, p.134).

Neste diapasão e nas brilhantes palavras de Paula (1999, p.40), a Auditoria Interna é de suma importância para a entidade, pelas razões expostas a seguir:

- É parte essencial do sistema global do controle interno;
- Leva ao conhecimento da alta administração o retrato fiel do desempenho da empresa, seus problemas, pontos críticos e necessidades de providências, sugerindo soluções;
- Mostra os desvios organizacionais existentes no processo decisório e no planejamento; · é uma atividade abrangente, cobrindo todas as áreas da empresa;
- São medida pelos resultados alcançados na assessoria à alta administração e à estrutura organizacional, quanto ao cumprimento das políticas traçadas, da legislação aplicável e dos normativos internos;
- Apresenta sugestões para a melhoria dos controles implantados ou em estudos de viabilização;
- Recomenda redução de custos, eliminação de desperdícios, melhoria da qualidade e aumento da produtividade;
- Assegura que os controles e as rotinas estejam sendo corretamente executados, que os dados contábeis merecem confiança e refletem a realidade da organização e que as diretrizes traçadas estão sendo observadas;

- Estimula o funcionamento regular do sistema de custos, controle interno e o cumprimento da legislação;
- Coordena o relacionamento com os órgãos de controle governamental;
- Avalia, de forma independente, as atividades desenvolvidas pelos diversos órgãos da companhia e por empresas controladas e coligadas;
- Ajuda a administração na busca de eficiência e do melhor desempenho, nas funções operacionais e na gestão dos negócios da companhia.

Portanto, a auditoria pode pautar-se de forma somatória ao seu trabalho depoimentos de servidores, municipais, envolvidos na análise do objeto auditado, pode adicionar ao seu processo de averiguação notícias veiculadas da mídia, bem como pode utilizar-se de apontamentos do Tribunal de Contas para somar aos seus registros de trabalho, e auxiliando assim na conclusão da atividade ou objeto analisado.

Portanto, a função da auditoria se encontra alicerçada na Administração Pública, de modo que necessário uma grande sintonia entre seus atores, para que a intervenção da auditoria seja entendida por todos os envolvidos como modo de aprimoramento e auxílio ao Poder Público, como objetivo maior de fornecer à administração soluções objetivas e tempestivas para os problemas encontrados.

### **2.6.2. Modalidades de Auditoria interna**

A auditoria pode ser realizada de diversas formas, variando de acordo com objeto que almeja ser alcançado, conforme abaixo é descrito:

**Auditoria Fiscal**– é realizada para exame das arrecadações fiscais, verificando se estão realizadas conforme a legislação adequada, no que tange as obrigações tributárias, trabalhistas e sociais.

**Auditoria Operacional**- Sua realização serve para aferir os procedimentos e mecanismos de controle feitos na Administração Pública, cuja documentação comprobatória, juntamente com os fatos administrativos verificados e acompanhamento do sistema contábil e administrativo causam ao auditor uma visão global das lacunas ou deficiências encontradas naquele específico setor ou atividade, formando uma análise crítica com sugestões de melhoria e recomendações.

**Auditoria Governamental** – é realizada com o escopo de verificar a legalidade e eficiência da aplicação dos recursos públicos de modo que os resultados gerem eficácia na gestão financeira, orçamentaria e patrimonial da administração.



**Auditoria Contábil** – é utilizada para o exame dos documentos, relatórios e dados informatizado, objetivando a composição da construção de um relatório contábil, para sua construção necessita ater-se as normas basilares de contabilidade, de forma que seu conjunto reflita a situação econômico-financeira da instituição.

**Auditoria de Gestão** – esta auditoria realiza a aferição do físico-financeira em face dos objetivos e metas estabelecidos, também é verificado os demonstrativos e relatórios de acompanhamento produzidos, contendo quais objetivos propostos e se de fato houve o alcance do mesmo, seu escopo é entender melhor as áreas inter-relacionadas da Administração pública, conferindo se foi alcançada os resultados reptados.

**Auditoria de Sistemas Informatizados** – é feita para verificar se os canais de dados informatizados são protegidos quando necessários, limitados a certos usuários e se os dados e informações oriundas dos sistemas, obedecem diretrizes ou lei específica.

**Auditorias Especiais** – é realizada para obter respostas ou resultados de algum fato ocorrido na administração pública, manobra não administrativa denunciada, sempre visando a um objeto específico (fraude, liquidação, má execução, improbidade administrativa etc.). São análise de situações não habituais ou incomuns, sendo realizada para atender solicitação específica do gerente de uma organização.

Como podemos notar, ao longo dos anos a auditoria evoluiu de maneira que se fundiu a outras atividades, a fim de manter os controles internos assegurados, fazendo com que a auditoria se tornasse um órgão de apoio e assessoria na alta cúpula governamental.

Um fato importante, sobre a necessidade da auditoria é elucidada por Crepaldi (2007) é que “[...]”:

Quem acha que Auditoria é uma ferramenta de gestão empresarial que está restrita apenas às grandes empresas está enganado. Já faz parte da realidade das micro e pequenas empresas e com bons resultados. Mais do que nunca, em época de arrocho financeiro é importante que as microempresas se organizem internamente para reduzir custos, simplificar processos, ganhar agilidade e ter maior rentabilidade.

Portanto do exposto acima, fica clara a necessidade que a auditoria tem de realizar sua missão com o escopo de conter os abusos e de orientar a gestão pública, através da transparência e, essencialmente respeito com a população, pois, é necessário a utilização do controle interno através de seus instrumentos para conter principalmente os gastos com os recursos públicos.

### **2.6.3. O Papel do Auditor**

A profissão de auditor é abalizada pelo traço da responsabilidade pública e social, elementos tais como, ética e independência são essenciais ao profissional, até mesmo como fator de permanência no mercado.

Outrossim, é preciso que o auditor seja imparcial de modo a manter-se numa plataforma neutra, apartidária, qualidade que o permite analisar os fatos e documentos necessários para sua conclusão, entretanto, se faz necessário que o auditor seja colocado separadamente das pessoas cujas atividades examinam, para que não haja interferência no resultado final.

Deste modo, preceitua as Normas Profissionais do Auditor Interno, NBC P 3, consagrado pela Resolução 781/95 do Conselho Federal de Contabilidade:

O auditor interno deve respeitar o sigilo relativamente às informações obtidas durante o seu trabalho, não as divulgando para terceiros, sob nenhuma circunstância, sem autorização expressa da entidade em que atua”. Além de que “o dever de manter o sigilo continua depois de terminado o vínculo empregatício ou contratual (Resolução do Conselho Federal de Contabilidade 781 Brasil,1995)

Neste diapasão, insta aclarar que é de máxima importância na realização da Auditoria que os auditores transpareçam em suas ações ética profissional, e os demais atributos que se corrobora a seguir:

**Imparcialidade:** O auditor deve ser imparcial, deve julgar sem paixões, ou seja, de forma justa e fundamentada, nunca de forma subjetiva.

**Independência:** O auditor deve realizar suas funções na auditoria de forma alforriada e com desígnio, somente deste jeito poderá realizar julgamento sem tendenciosidade, de modo a dirigir fatos investigados de acordo com sua condução e não de forma unilateralmente conveniente, uma vez que o enredo da análise consequentemente indica outros caminhos.

**Honestidade:** Quesito essencial para um auditor é a necessidade de manter-se honesto, não devendo aceitar propinas, vantagem pessoais, ou aceitar forjicar qualquer tipo de situação inadequada.

**Soberania** – Deve o auditor entende na Administração Pública o seu papel, possuir domínio a fundo dos procedimentos de auditoria, de acordo com as normas regentes, ordem de serviço e aplicação dos procedimentos necessários para o deslinde da controvérsia, com o escopo de ao fim realizar relatório ou parecer técnico, de modo a entender seu papel na soberania do interesse público.

Em suma, a atividade do auditor deve estar pautada na ética profissional e na conscientização acerca do papel social que deve exercer, ou seja, na *accountability*, que sem

tradução exata para o português basicamente significa no caso em tela, que o auditor na obrigação de membro de um órgão administrativo, ou representado o poder tem o dever de prestar contas as instâncias de controle e aos seus representados.

O trabalho do auditor é de um nível tamanha importância, visto que ele avalia os riscos apresentados, previne dos danos iminentes.

## **2.7. Conceito de Terceiro Setor**

O Terceiro Setor é definido por Fernandes (1994, p. 24), sendo “um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam a produção de bens e serviços públicos.

**Ademais, o Primeiro Setor** é o representante do Estado e maior provedor das necessidades de uma coletividade, ou seja, o Governo, o **Segundo Setor** encontra-se a iniciativa privada, cuja a jurisdição administrativa dos meios de produção cuida da satisfação dos anseios individuais. Todavia, com a magnitude das carências e ameaças de falência do Estado, a mesma iniciativa privada (cidadania) passou a se preocupar com as questões de cunho social. Então com esta aspiração surge o “**Terceiro Setor**”, representado por cidadãos ligados a organizações sem fins lucrativos, não governamentais, voltados para a solução de problemas sociais e com objetivo final de gerar serviços públicos.

Na Administração Pública o Terceiro Setor assume papel importantíssimo, em razão do envolvimento de seus entes em situações que acabam por criar mercado de trabalho e geração de renda, causam influência na legislação e condicionamento dos orçamentos públicos e privados, interferindo nos interesses dos envolvidos.

### **2.7.1. Tipos de entidades tradicionais do terceiro setor**

No Brasil, o Terceiro Setor é um o conjunto de atividades voluntárias, desenvolvidas por organizações privadas não-governamentais e sem fins lucrativos (associações ou fundações), realizadas em prol da sociedade, independentemente dos demais setores (Estado e mercado), conquanto haja a formação de uma parceria e deles receba investimentos.

No universo do Terceiro Setor, encontram-se diferentes modalidades de organizações no que se diz respeito à sua forma jurídica, mas antes do aprofundamento é necessário entender o que é uma Organização Social não Governamental, conforme abaixo é explicado:

- **ONG (Organizações não Governamental)**

Sobre o termo ONG, a legislação brasileira prediz somente duas formas institucionais para a composição de uma organização sem fins lucrativos, sendo assim, toda organização sem fins lucrativos da sociedade civil é uma **associação civil** ou uma **fundação privada**.

Para Herbert de Souza, o Betinho:

Uma ONG se define por sua vocação política, por sua positividade política: uma entidade sem fins de lucro cujo objetivo fundamental é desenvolver uma sociedade democrática, isto é, uma sociedade fundada nos valores da democracia – liberdade, igualdade, diversidade, participação e solidariedade. (...). As ONG's são comitês da cidadania e surgiram para ajudar a construir a sociedade democrática com que todos sonham.

As Organizações Sociais (OS) são um modelo ou uma qualificação de organização pública não estatal criada dentro de um projeto de reforma do Estado, para que associações civis sem fins lucrativos e fundações de direito privado possam absorver atividades fundamentais mediante qualificação específica da lei.

As Organizações Sociais são frutos da Medida Provisória n.º 1.591, de 09.10.1997, convertida, em 15.05.1998, na Lei Federal n.º 9.637/98, onde se preveem normas para que o Poder Executivo possa rotular como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam apontadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

Quando classificada como OS – Organização Social -, a entidade-fundação, associação ou sociedade estará habilitada a receber recursos financeiros e a administrar bens e equipamentos.

Lembrando que a Organização social não é uma forma jurídica, mas, sim, um título jurídico especial que uma ONG possui, título conferido pelo poder público em vista do atendimento de requisitos gerais de constituição e funcionamento previstos expressamente em lei, sendo assim, segue abaixo as modalidades de ONG's;

#### **a. Fundação**

A Fundação é conceituada como sendo a uma pessoa jurídica composta a partir de um patrimônio destinado por uma pessoa física ou jurídica de direito privado para a realização de um fim social e determinado.

Sua fundamentação legal é prevista nos artigos 62 a 69 do Código Civil (Lei Federal 10.406 de janeiro de 2002), será sempre instituída por meio de escritura pública ou

testamento, já seu Estatuto e demais atos constitutivos estão condicionados à prévia aceitação do Ministério Público.

É condição essencial para sua criação e sua finalidade a existência de patrimônio doado à entidade pelos instituidores, com aprovação do Ministério Público, devendo ter natureza religiosa, moral, cultural ou de assistência, indicadas pelo instituidor. Também tem uma forma de registros legais e formas de administração mais burocratizadas. No que tange as regras, são utilizadas para deliberações e são estipuladas pelo instituidor e fiscalizadas pelo Ministério Público.

### **b.) Associação**

Previstas no Código Civil de 2002, nos artigos 44 a 61, a associação é uma organização resultante da reunião legal entre duas ou mais pessoas, com ou sem personalidade jurídica, que tenham o mesmo fim.

Quanto a documentação legal é menos rígida e mais simplificada sua forma de administração, além disso, seus associados deliberam com maior liberdade quanto a gestão da associação. Sua constituição é feita em decisão de Assembleia Geral, transcrita em ata própria com elaboração de Estatuto, aos seus membros é facultada a existência de patrimônio, para sua criação. No que tange a sua finalidade é pré-estabelecida pelos sócios fundadores e pode ser modificada.

### **c) Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP**

Uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público ou OSCIP é um título fornecido pelo Ministério da Justiça do Brasil, cuja finalidade é facilitar o aparecimento de parcerias e convênios com todos os níveis de governo e órgãos públicos (federal, estadual e municipal) e permitindo que doações realizadas por empresas possam ser descontadas no imposto de renda.

Portanto, as OSCIPs são ONGs criadas por iniciativa privada, que obtêm um certificado emitido pelo poder público federal ao comprovar o cumprimento de certos requisitos, especialmente aqueles derivados de normas de transparência administrativas. Em contrapartida, podem celebrar com o poder público os chamados **termos de parceria**, que são

uma alternativa interessante aos convênios para ter maior agilidade e razoabilidade em prestar contas.

Uma ONG (Organização Não-Governamental), essencialmente é uma OSCIP, no sentido representativo da sociedade, mas OSCIP trata de uma qualificação dada pelo Ministério da Justiça no Brasil, conforme Lei Federal 9.790/1999, em seu artigo 5º, conforme segue abaixo:

Art. 5º Cumpridos os requisitos dos artigos 3º e 4º desta Lei, a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, interessada em obter a qualificação instituída por esta Lei, deverá formular requerimento escrito ao Ministério da Justiça, instruído com cópias autenticadas dos seguintes documentos:

- estatuto registrado em Cartório;
- ata de eleição de sua atual diretoria;
- balanço patrimonial e demonstração do resultado do exercício;
- declaração de isenção do imposto de renda;
- inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes (BRASIL, 1999, Art. 5º)

A Lei supracitada trouxe a possibilidade das pessoas jurídicas (grupos de pessoas ou profissionais) de direito privado sem fins lucrativos serem qualificadas, pelo Poder Público, e poderem com ele relacionar-se por meio de parceria, desde que os seus objetivos sociais e as normas estatutárias atendam aos requisitos da lei.

Sendo assim, do que acima foi exposto claramente se verifica a importância da existência das entidades do Terceiros Setor, independentemente da forma aderida, o importante é que sejam marcadas pela extrema transparência administrativa e bom trato com o dinheiro público. Ademais as ONG's ocupam lugar de destaque na conjuntura democrática nacional, pois estão intimamente ligadas às demandas populares. Contribuem para o surgimento de uma concepção mais integrada entre direitos e políticas públicas.

### **2.7.2. Formas de Repasse ao Terceiro Setor**

Os recursos da Administração Pública são repassados para o terceiro setor, na modalidade convênio, termo de parceria ou contrato de gestão, sempre através de uma elaboração de plano, de um projeto de trabalho, onde a entidade social interessada deve se comprometer realizar todos os objetivos pretendidos. Entretanto, para que seja firmado o pacto, enumera-se uma série de exigências com observância na legislação. Diante disso, para que se concretize o repasse, tanto por parte do órgão administrativo concessor quanto da entidade, há a necessidade de que toda a documentação esteja atualizada, de modo que não

tenha faltado nenhum item, necessário para a análise da aprovação do repasse, devendo conter no mínimo os itens em conformidade com a Lei Federal 8.666/93.

Depois da elaboração do plano de trabalho, este será considerado como parte inicial do instrumento de repasse a ser firmado, a entidade deverá encaminhar ao órgão concessor, da União, Distrito Federal, Estados ou Municípios, solicitando a análise e apreciação, bem como aprovação do mesmo e a celebração do contrato de convênio ou parceria.

Conforme acima foi explanado, existe uma dinâmica entre os concessionários e a entidade para que se concretize o repasse, em regra as modalidades de repasses ao Terceiro Setor são feitas das seguintes formas:

**a) Precedidos de ajustes:**

a.1) **Contrato de Gestão:** O contrato de gestão iniciou no Brasil com a Lei Federal nº 9.637/98, que com a finalidade de uma melhor compreensão, dispõe em seu conceito no artigo 5º desta lei que discorre:

Artigo 5º Para os efeitos desta Lei entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vista à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas as áreas relacionadas no artigo 1º.(BRASIL.1998.art.5º)

O contrato de gestão também está previsto no artigo 37, parágrafo 8º, da Constituição Federal como segue:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - O prazo de duração do contrato;

II - Os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração da pessoa. (BRASIL.1998.art.37º)

No contrato administrativo desta natureza não tem a obrigação da realização do procedimento de licitatório, já que a dispensa está recepcionada e disposta na Lei Federal nº 9.637/98 em seu artigo 6º, que afiança ser um comum acordo entre as partes.

Desta feita entende-se que os contratos de gestão celebrados com as entidades do terceiro setor são em princípio simplesmente contratos administrativos. Tratando dessa forma de um contrato de gestão com um acordo de interesses entre o Poder Público e as entidades do terceiro setor.

Portanto, neste contrato observa-se que nada mais é do que uma forma de gestão pública para dar uma melhor autonomia gerencial, nos bens, serviços dos recursos públicos. Sendo este de compromissos de ambas as partes em seus contratos e devidas qualificação. Este tipo de pacto ajustado entre administração direta e indireta ou entidades das organizações sociais, aumentando a autonomia orçamentária e financeira gerencial objetivando atingir as metas assim pactuadas com as partes interessadas.

#### a.2) **Termo de Parceria**

Para Elisabete Ferrarezi e Valéria Rezende termo de parceria é:

Em outras palavras, o Termo de Parceria é uma alternativa ao Convênio para a realização de projetos ou atividades de interesse comum entre as entidades qualificadas como OSCIP e a administração pública; porém, sem a necessidade do extenso rol de documentos exigidos na celebração de um convênio. O Termo de Parceria é um instrumento de gestão que envolve a negociação de objetivos, metas e produtos entre as partes.

Conforme a Lei Federal 9.790/99, o Termo de Parceria deverá basear-se no modelo padrão próprio, discriminando direitos, responsabilidades e obrigações das partes, além das cláusulas essenciais.

Além disso, a celebração de qualquer Termo de Parceria necessitará ser precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação (senão tiver, fica dispensada), uma vez que se trata de recursos públicos a serem destinados a entidades privadas para a consecução de atividades de interesse público.

Ademais, deve haver um juízo prévio de necessidade e oportunidade, exercido pelos Conselhos, para a afirmação de seus objetivos e das prioridades. Essa manifestação do Conselho é considerada para a tomada de decisão final em relação ao Termo de Parceria.

No Termo de Parceria as cláusulas essenciais devem explicitar o objeto, com especificação do programa de trabalho; as metas e resultados previstos, com prazos de execução e cronograma de desembolso; os critérios objetivos de avaliação de desempenho, com indicadores de resultado; a previsão de receitas e despesas.



Ademais, o programa de trabalho deve ser o projetado de forma detalhada, contendo as atividades que a entidade se compromete a desenvolver, devendo conter o objeto da proposta, as metas a serem alcançadas, os indicadores de avaliação de desempenho, o cronograma de execução e de desembolso, a previsão de receitas e despesas, dentre outras informações que justifiquem (deve expressar os quesitos determinados pela Lei Federal 9.790/99). A execução do Termo de Parceria se dá com o cumprimento de todas as cláusulas estabelecidas.

A OSCIP deve implementar o programa de trabalho pactuado, dentro dos prazos estipulados, com a qualidade prevista. O órgão estatal deve orientar, supervisionar e cooperar na implementação das ações, liberar os recursos que constam do cronograma de desembolso.

Sendo assim, observa-se que até se chegar a execução de um termo de parceria, existe diversas etapas essenciais para boa escolha da entidade.

No que tange a execução do objeto do Termo de Parceria será fiscalizada por órgão do Poder Público e pelos Conselhos de Políticas Públicas, ambos da área de atuação correspondente, sempre um informando o outro sobre o seu acompanhamento. O Termo de Parceria fica sujeito ainda ao controle interno da Administração Pública (que deve comunicar qualquer irregularidade ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, sob pena de responder solidariamente).

### **a.3) Convênio**

A conceituação de convênio, será explorada neste tópico de modo árido, uma vez que será melhor aprofundado posteriormente, já que é objeto de um estudo comparativo.

Os convênios caracterizaram-se como uma das formas mais tradicionais de participação da Sociedade Civil na execução de atividades públicas.

Os convênios não abrangem exclusivamente repasses de recursos federais para estados e/ou municípios, embora seja o mais comum. Os convênios podem ser celebrados entre quaisquer órgãos ou entidades da Administração Pública, ou seja, no âmbito federal, estadual ou municipal.

Para sua celebração os convênios devem estar alicerçados de acordo com as disposições contidas na da Lei de Licitações – Lei Federal nº 8.666, de 1993 - e da Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional nº 01, de 1997, que disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que contenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos.

Portanto, nota-se que a realização de um convênio depende de prévia aprovação de detalhado plano de trabalho proposto pela organização interessada em celebrar o convênio. E em seguida a assinatura do convênio, o partícipe repassador dos recursos deve dar ciência do pacto à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva, em síntese este é o conceito de convênio

## **b) Sem formalização de ajustes**

### **b.1) Auxílios**

Auxílio, tem o sentido de amparo, ajuda, assistência, socorro, e subsídio, é concedido no geral pelo Poder Público, diversos fins, principalmente com objetivos altruísticos.

O artigo 12, § 6º, da Lei Federal n.4.320/64, conceitua auxílio, no ambiente das Normas de Direito Financeiro, Orçamentário e da Contabilidade Pública, se encontra associado às chamadas Transferências de Capital, que são, “dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens e serviços. ”

Para J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis (2001.p 49), ainda, que a mencionada norma legal preceitua que os auxílios “derivam diretamente da Lei do Orçamento – são meras autorizações orçamentárias. ”

### **b.2) Subvenções**

Conceitua-se subvenções, como sendo uma forma de repasse que se destina a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado, uma vez que são transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, conforme moldura o artigo. 12, § 2º - Lei Federal. 4.320/64).

As subvenções podem ser de caráter social, quando se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa.

Podem ser ainda de caráter econômico, isto ocorre quanto as transferências são destinadas à cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não, expressamente incluídas nas despesas correntes do orçamento das entidades federativas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), bem como a cobrir diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros e pagamentos de bonificações a produtores de determinados gêneros alimentícios ou materiais , está prevista nos artigo 12, § 3º , II e art. 18, par. único, letras a e b – Lei 4.320/64) .

### **b.3) Contribuições**

Prevista no artigo 12, §§ 2º e 6º - Lei Federal nº 4.320/64, as contribuições, são transferências correntes para as para entidades sem fins lucrativos, em razão das suas atividades de caráter social, para as quais não se exige a contraprestação direta em bens e serviços. O valor repassado pode ser utilizado em despesas correntes e de capital de atividades-meio e fim.

## **2.8. O Convênio, conforme o artigo 116 da Lei Federal 8.666/93**

O instrumento jurídico convênio é regulamentado pelas disposições da Lei de Licitações - Lei Federal nº 8.666, de 1993, caracteriza-se como sendo um instrumento formal que disciplina a transferência de recursos públicos da União, Estados ou Municípios.

Na opinião de ROSSI e CASTRO JÚNIOR, em matéria publicada em “Municípios de São Paulo – Maio/2006” e “Revista do TCESP nº 115 – julho-agosto/2006”, Convênio é instrumento de cooperação onde há interesses convergentes, posto que a todos os convenientes anima o mesmo propósito de servir ao interesse público; pode ser firmado tanto entre entes e entidades públicas, como também envolver pessoas jurídicas de direito privado (“Terceiro Setor”), figurando, inclusive, como uma das mais usuais formas de participação da sociedade civil na execução de atividades públicas.

Como previsto pela Instrução Normativa nº 01/97, da Secretaria do Tesouro Nacional, convênio é “instrumento qualquer que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua colaboração”.

No que pese as considerações acima, conclui-se que o convênio embora tenha características que quase se iguala ao contrato em alguns aspectos é bem diferente. De pronto sua aplicação baseia-se na Lei Federal 8.666/93, embora tanto no contrato como no convênio existe acordo de vontades, no convênio por sua vez não há vínculo contratual, não há partes e sim partícipes e, ambos possuem as mesmas pretensões, ou seja, os interesses são comuns e coincidentes.

Ademais no instrumento jurídico convênio qualquer partícipe pode se retirar quando desejar, sem penalidades, não havendo cláusula de permanência.

No caso em tela, o que varia é a cooperação entre si, de acordo com as possibilidades de cada um, para a realização do objetivo comum, com a característica de associação cooperativa.

Os partícipes dos convênios podem ser pessoas de direito público ou privado, físicas ou jurídicas, desde que um dos convenientes seja entidade pública. Quando são firmados entre entes públicos há partilha de interesses públicos comuns, quando é firmado entre ente público e ente privado, ocorre o incentivo da iniciativa privada de interesse público.

No entendimento de Leon Fredja Szaklarowsky: “Os convênios administrativos são, pois, acordos firmados pelos mais diversos entes públicos, nada obstando, porém, que se realizem esses ajustes entre entidades públicas e particulares, visando à realização de objetivos comuns”

Atualmente a pactuação de convênios com a Administração Pública, o recurso a ser repassado pela Administração, ao ente conveniado, não perde a sua natureza de dinheiro público, apenas podendo ser aplicado na realização do objeto do convênio. Neste caso, o executor do convênio é considerado administrador de recursos públicos, estando sujeito aos controles financeiros e orçamentários. Mas, a maior distinção destes com os contratos administrativos está no fato da inexigibilidade de licitação, sendo que não há viabilidade de competição quando se trata de mútua colaboração.

O convênio para sua formalização obedece às mesmas formalidades e requisitos que a lei impõe aos contratos, destacando-se as cláusulas essenciais, o termo escrito, respeitadas as peculiaridades próprias, quais sejam:

- É formalizado mediante termo.
- O Plano de Trabalho deve ser aprovado pela organização interessada.
- A execução, celebração e prestação de contas de convênios, no âmbito da Administração Pública, encontram-se regulada pela Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional.
- Para a celebração do convênio, a entidade do Terceiro Setor deverá apresentar ao órgão público responsável um plano de trabalho com razões que o justifiquem, com a descrição completa do objeto, das metas a serem atingidas, quais as etapas ou fases da execução, com previsão de início e fim, com plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e a contrapartida financeira do proponente e com cronograma de desembolso, tudo como forma de assegurar o bom emprego e administração dos recursos públicos.
- Quanto a administração do repasse ao convênio, a e acordo com o parágrafo único do art.70 da Constituição Federal, deve prestar contas quem utilize, guarde, arrecade, gere ou administre dinheiro público.

Quanto à eficácia dos convênios, esta fica condicionada à publicação dos extratos dos mesmos (até 5º dia útil do mês seguinte ao da assinatura). A execução deve se dar de acordo com as cláusulas pactuadas, dentro da legislação pertinente.

No que tange a fiscalização será exercida pela concedente dos recursos, tendo por base o prazo de execução e a prestação de contas. O convênio deve ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas pactuadas e a legislação pertinente, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

O convênio, portanto, constitui meio hábil de viabilizar as demandas de interesse público ou privado, no qual a colaboração mútua e com interesse recíprocos, através da sua formalização se torna meio de transferência de recursos para o Terceiro Setor ou para o próprio Órgão Público.

## **2.9. O Marco Regulatório das Organizações Sociais- Lei Federal 13.019/2014 e seus instrumentos jurídicos.**

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil surgiu através de uma agenda política que teve como objetivo aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às organizações da sociedade civil e suas relações de parceria com o Estado. O surgimento do Marco Regulatório teve como três eixos orientadores:

- a) contratualização
- b) sustentabilidade econômica
- c) certificação.

Esta agenda foi criada pelo governo federal em 2011, com o objetivo de fazer com que as organizações da sociedade civil, participem de forma mais atuante nas parcerias com o Estado.

Esta aproximação entre a Administração Pública das organizações sociais, partiu da premissa que as políticas públicas, aproximando-as das pessoas e das realidades locais e possibilitando o atendimento de demandas específicas de forma criativa e inovadora, e as organizações sociais são bem qualificadas para isso.

No entanto, no ano de 2011 as normas existentes eram imprecisas em relação às parcerias, e não deixavam claras quais são as regras aplicáveis às organizações da sociedade civil. Isso gerava um cenário de insegurança jurídica e institucional, tanto para gestores públicos quanto para as organizações.

Segundo dados divulgados pela pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística com a Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (Fasfil), existem hoje no Brasil 290,7 mil organizações da sociedade civil. A maior parte delas após a Constituição Federal de 1988, que reconheceu a organização e a participação social como direitos e valores a serem afiançados e fomentados;

Esta agenda defendeu a ideia de que, somente com a edição da Lei Federal nº 13.019/2014 (Marco Regulatório da Organizações da Sociedade Civil), as organizações da sociedade civil seriam reconhecidas como peças fundamentais para cumprir a capilaridade necessária para que as políticas públicas alcançassem com resultados.

O projeto teve como base o Relatório Final do Grupo de Trabalhos Interministerial, depois da realização de audiências públicas e debates com membros de universidades e especialistas no assunto. Momento em que o Projeto de Lei foi aprovado no Senado em dezembro de 2013 e enviado para a Câmara dos Deputados, onde tramitava como PL nº 7.168/2014, apensado ao PL nº 3.877/2004, relatado pelo deputado Eduardo Barbosa (PSDB/MG) e pelo Deputado Décio Nery de Lima (PT/SC).

Esta união de forças, sancionou em 31 de julho de 2014, a Lei Federal 13.019/2014, momento em que ela entraria em vigor no prazo de 90 dias, porém tal vigência foi adiada em razão da Medida Provisória 658. Depois houve a aprovação do projeto de conversão (PLV) 21/2015, mudando a data de vigência da Lei, antes prevista em janeiro de 2016 para janeiro de 2017.

Insta aclarar, que para os governos estaduais e o governo federal a Lei Federal 13.09/2014, já está vigente. Já para parcerias entre municípios e essas organizações, a lei entrará em vigor somente a partir de janeiro de 2017.

Esta lei tem como escopo trazer segurança jurídica nessas relações que envolvem o terceiro setor, além de mais eficiência e transparência na gestão e no controle de recursos públicos.

Portanto, a nova legislação cria novas regras para a assinatura de contratos entre o setor público e as organizações não governamentais. O objetivo central do Marco Regulatório da Organizações da Sociedade Civil é não só aprimorar a execução de programas, projetos e atividades de interesse público feitas pelas associações e entidades sem fins lucrativos, mas, sobretudo, dar transparência ampla às transferências de recursos da União e de outras esferas federativas, por meio de convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres, para essas organizações da sociedade civil.

Deste modo, a Lei Federal nº 13.019/2014 criou, portanto, um novo regime jurídico para fomento e colaboração do Estado com as organizações da sociedade civil. Com estes instrumentos, é permitido que as entidades que realmente são comprometidas com as causas sociais mostrem sua relevância e minimizam-se os erros, desfalques no erário e outras trapagens, cometidas pela associação delituosa entre políticos desonestos.

Segue abaixo algumas peculiaridades da Lei Federal 13.019/2014:

a). Terão as entidades que provar ao **menos três anos** de atuação da organização civil para que esta possa receber recursos do governo.

b). Deverão as entidades participar de processo seletivo, por meio de **chamada pública**, para firmar contratos com a administração pública, de forma equiparada nas três esferas (União, Estados e DF e municípios).

c). Existirá instrumentos específicos para regulamentar o repasse ao Terceiro Setor, chamados respectivamente de **Termo de Fomento e de Termo de Colaboração**, que darão maior autonomia a entidade.

d) A **mão de obra poderá ser assalariada**, o que vai melhorar a capacidade e a qualidade das equipes, afastando a precarização dos operadores não remunerados que em geral serviam, na maioria das vezes, de forma voluntária.

e). Os valores dos projetos que serão implementados pelas organizações que adentram na nova regulamentação, para receber verbas públicas, terão de ser publicados anualmente.

Do acima exposto, constata-se que a nova lei veio com o escopo de universalizar o acesso aos benefícios previstos em lei a todas as entidades que cumpram alguns requisitos, independentemente de certificação, desburocratizando o processo e contribuindo assim para uma nova lógica de interações entre Estado e sociedade civil.

A seguir o estudo terá sua continuidade por meio de exposição de procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa.

## MÉTODO

De pronto é necessário diferenciar método de metodologia. Método define-se como sendo o caminho ou a maneira para alcançar determinado objetivo, enquanto que metodologia são os procedimentos e regras utilizados por determinado método. (RICHARDSON, 2011, p. 22). Nele, serão tratados aspectos referentes à metodologia empregada para a realização da pesquisa, o objetivo, métodos utilizados, dados obtidos e limitações do estudo.

A pesquisa tem como foco a resolução de um problema específico, e apresentar respostas à questão levantada: Como o controle interno Município de São José dos Campos poderá melhorar seu papel frente as Leis Federais n. 8.666/93 e n. 13.019/14, tendo em vista que a lei de fomento e colaboração entrará em vigor para os municípios em janeiro de 2017, substituindo o instrumento jurídico convênio.

A metodologia utilizada na pesquisa quanto à natureza é enquadrada como sendo aplicada, quanto à abordagem se delimita a pesquisa qualitativa e quanto aos fins da pesquisa, descritiva e explicativa.

Quanto a natureza a pesquisa é aplicada, neste enfoque explica Zanella (2009, pág. 72), a pesquisa aplicada “tem como motivação básica a solução de problemas concretos, práticos e operacionais”, e complementa dizendo que “é também chamada de pesquisa empírica, pois o pesquisador precisa ir a campo, conversar com pessoas, presenciar relações sociais”.

Quanto à abordagem ou ao método, foi realizado um Estudo de Caso no Município de São José do Campos, onde foi feita uma comparação entre convênio, termo de gestão e colaboração, sendo analisado e explicado as principais diferenças entre eles, e após análise sugerido mudanças no controle interno local, mas especificamente na Auditoria Geral de São José dos Campos. Também foram realizadas pesquisas documentais analisando; livros, sites, dados estatísticos, doutrinas do assunto e foi feita entrevista com um servidor da Auditoria Geral.

Há cinco características do estudo qualitativo, de acordo com Zanella (2009, pág. 72), sendo:

- O ambiente natural é a fonte direta dos dados e o pesquisador o instrumento chave. No trabalho de campo, o pesquisador é fundamental no processo de coleta e análise de dados, observando, selecionando, interpretando e registrando informações. Os pesquisadores precisam ter capacidade para ouvir, perspicácia para observar, disciplina para registrar as observações e declarações, entre outras habilidades;
- a pesquisa qualitativa é descritiva já que se preocupa com descrever os fenômenos por meio dos significados que o ambiente manifesta. Os resultados são expressos através da transcrição de entrevistas, narrativas, declarações, dentre outras formas;



- Preocupação com o processo, não se importando com os resultados e produtos, e sim em conhecer como determinado fenômeno ocorre;
- Análise dos dados indutivamente, sendo o essencial construído com dados;
- O significado é a preocupação essencial.

Nos procedimentos metodológicos, as pesquisas qualitativas de campo exploram particularmente as técnicas de observação e entrevistas uma vez que estes instrumentos penetram na complexidade de um problema. Já as pesquisas documentárias, exploram a análise de conteúdo e histórica.

Já as pesquisas quanto têm como finalidade ou objetivos é enquadrada como sendo descritiva e explicativa. A pesquisa descritiva trata-se de “um tipo de estudo muito utilizado em Administração Pública, já que se presta a descrever as características de um determinado fato ou fenômeno”. Zanella (2009, pág. 80)

Para Zanella (2009, pág. 81) pesquisa explicativa é aquela centrada na preocupação de identificar fatores determinantes ou contributivos ao desencadeamento dos fenômenos. Explicar a razão do fato ou fenômeno social.

Portanto, classifica-se a presente pesquisa quanto aos instrumentos adotados na coleta de dados, utilização de fontes documentais (legislação, doutrina e dados estatísticos) como utilização de fontes de informações transmitidas por pessoas (pergunta realizada ao servidor), estudo de campo e estudo de caso sendo estes dois últimos aplicados à pesquisa em questão.

Neste diapasão, seu objetivo foi colocar a pesquisadora em contato direto com tudo o que foi escrito ou dito. A pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras. (LAKATOS, 2010, pág. 166)

As técnicas de coleta e análise de dados utilizadas na pesquisa deu suporte para obtenção de resultados. Foram utilizadas na pesquisa, as técnicas de coleta de dados: entrevista e análise de documentos.

Na pesquisa em questão, foi utilizada a entrevista semi-estruturada conforme Apêndice A, onde houve a conversação face a face no dia 10 de setembro de 2015, com um servidor da Prefeitura Municipal de São José dos Campos (Auditoria Geral). Na entrevista aplicada, ele respondeu verbalmente os questionamentos e o entrevistador transcreveu as respostas conforme fls.57, não houve gravação da conversa. Este procedimento de entrevista é utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou tratamento de um problema social. É uma conversação face a face, de maneira metódica que

proporciona ao entrevistado, verbalmente, a informação necessária. (LAKATOS, 2010, págs. 178 a 179).

Para melhor compreensão dos temas conceituais desta pesquisa, houve o exame documental em livros, sites acadêmicos, legislação municipal, estadual e federal. Os documentos pesquisados foram primordiais para definição do trabalho e embasamento, em especial o instrumento jurídico convênio, que serviu como foco principal desta pesquisa, conforme ANEXOS B (Modelo de Convênio Aplicado no Município).

A pré-análise é basicamente a fase de organização, nela se estabelece um esquema de trabalho que deve ser preciso, com procedimentos bem acentuados, embora flexíveis, e normalmente abarca um primeiro contato com os documentos. Na fase de exploração do material cabe ao pesquisador ler os documentos selecionados, adotando procedimentos de codificação, classificação e categorização. Na fase de resultados, é feita a análise dos dados, a formulação de hipóteses e a elaboração de indicadores e/ou categorias que orientarão a interpretação e a preparação do conteúdo final.

## APRESENTAÇÃO DO ESTUDO

Após os levantamentos das principais doutrinas pertinentes ao caso, segue abaixo os estudos específicos do tema escolhido e ao final, são feitas as recomendações para o alcance dos objetivos propostos inicialmente.

### 4.1. A Organização do Sistema de Controle Interno e surgimento da Auditoria Geral no Município de São José dos Campos

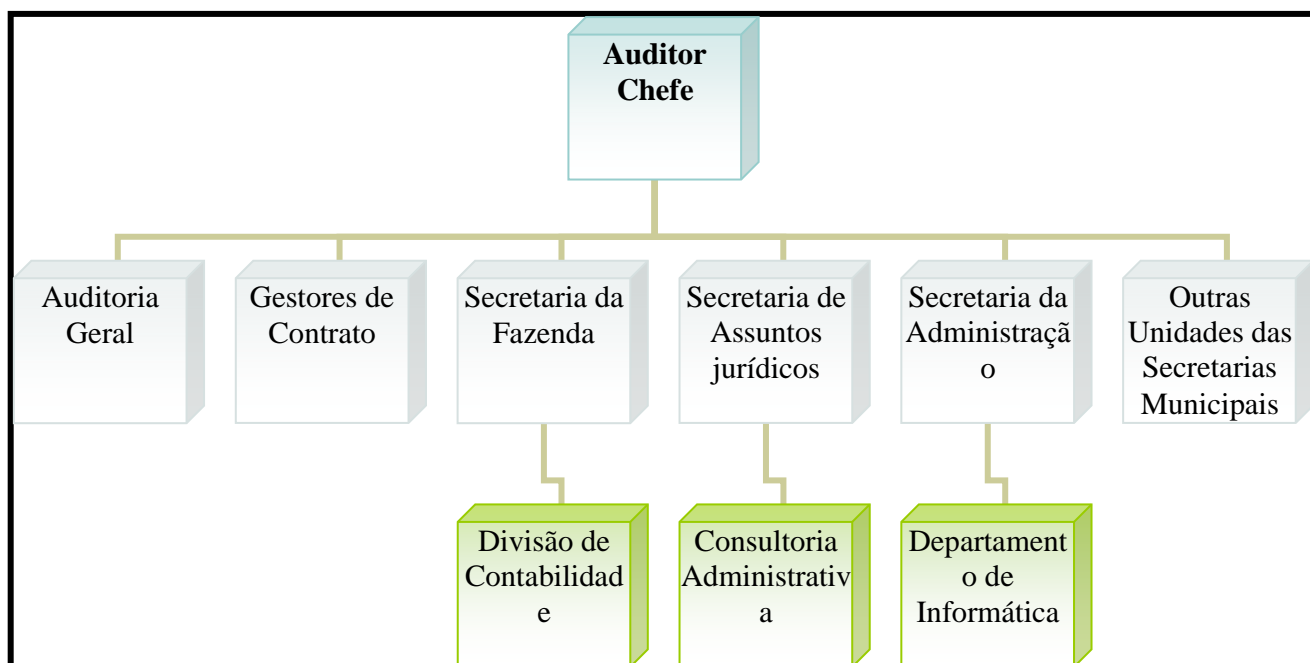
A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (LC nº 709, de 1993) deixa claro, na esfera do Poder Executivo, cada entidade dispõe de particular setor de controle interno, articulado com o das demais pessoas jurídicas do Município:

Artigo 26 - Para cumprimento de suas funções, o Tribunal de Contas poderá utilizar-se dos elementos apurados pelas unidades internas de controle da administração direta e autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público estadual ou municipal.

Portanto, com escopo de melhorar o Controle Interno local, a Municipalidade, através do Decreto 10.915/2003, em seu artigo 4º normatizou a Organização do Sistema de Controle Interno da Administração Municipal, Direta e Indireta, conforme legislação e **organograma** que seguem **Figura 1**:

Art. 4º Integram o Sistema de Controle Interno:  
I - o Responsável pelo Controle Interno/Auditor Geral;  
II - a Auditoria Geral  
III - os Gestores de Contratos;  
IV - a Secretaria da Fazenda, através da Divisão de Contabilidade;  
V - a Secretaria de Assuntos Jurídicos, através da Consultoria Administrativa;  
VI - a Secretaria de Administração, através do Departamento de Informática;  
VII - outras unidades administrativas das Secretarias Municipais. (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2003. art. 4º)

## ORGANOGRAMA DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL



**Figura 1 - Decreto 10.915/2013**

**Fonte:** Elaborado pela pesquisadora de acordo com o Decreto Municipal 10.915/2003.

Das normas pertinentes descritas acima, bem como a visualização do organograma, demonstra a Auditoria Geral como responsável pelo controle interno local. Sendo assim, verifica-se que deve haver uma relação de cooperação entre os membros do controle interno, constituindo-se um Controle eficiente na Municipalidade, com vistas a atender ao interesse coletivo e contribuir para a melhoria da aplicação dos gastos públicos.

Embora de grande valia seja a atuação em rede pelos membros do controle interno Município de São José dos Campos, pontua-se que o principal mentor seja o Auditor Geral. Ressalva-se portanto, que o papel do auditor e da Auditoria local foi sendo ampliado gradativamente e sobre o manto da Lei Municipal n. 3939/91 de 21 de março de 1991, iniciou-se a estruturação da composição da administração do Município de São José dos Campos com o acréscimo da Auditoria em 1991, contemplando a época a seguinte divisão:

Artigo 1º- A Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de São José dos Campos, no Gabinete do Prefeito é constituída pelas seguintes unidades:

I- Gabinete do Prefeito

-Secretaria Geral

a) Assessoria do Gabinete

b) Assessoria de Relações Públicas

1. Divisão de Eventos

2. Divisão de som e vídeo

c) Consultoria Legislativa

1. Assessoria Técnica

d) Auditoria Geral (grifo meu) (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 1991. art. 1º)

Nesta mesma lei, a competência da Auditoria se resumia nos seguintes termos:

Artigo 7. A Auditoria compete controlar, acompanhar e avaliar, sistematicamente, os atos administrativos, a legitimidade do uso dos recursos da administração municipal, a eficiência dos serviços prestados à população assim como a eficácia do Plano Geral do Governo, dos planos setoriais, dos programas e projetos. (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 1991. art. 7º)

Porém somente em 1997, nasce de forma mais definida as atribuições da auditoria conforme **Decreto nº 9279/97 em 11 de julho de 1997**, vindo a regulamentar as atividades da Auditoria Geral, conforme segue abaixo:

Art. 12. A Auditoria Geral, subordinada. Diretamente ao Prefeito Municipal, tem por finalidade comprovar a legalidade, legitimidade e os resultados quanto a economicidade, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial nas unidades da administração direta e indireta, bem a aplicação de recursos públicos do município por entidades de direito privado, reportando o resultado desse exame para a tomada de ações corretivas quando aplicáveis. (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 1997. art. 12º)

Neste mesmo ano, o Decreto 9.324/97, aprovava o Regimento Interno da Auditoria Geral, delimitando a Organização de seus membros, suas competências, finalidades, abrangências, tipos de atividades, formas de auditorias, tipos, modo de execução das auditorias e modo de reporte dos resultados.

E como dito posteriormente, somente no ano de 2003, através do Decreto 10.915, houve a conexão entre o trabalho da Auditoria Geral, com os responsáveis pelo controle interno. De modo que, constata-se que a Auditoria Geral foi ampliando seu espaço na Municipalidade, de modo que hoje é considerada o “olho mágico” do Poder Executivo, por que atua fornecendo uma visão global dos objetivos, políticas, e controles para o Chefe do Executivo, auxílio a unidades administrativa para o melhor trato com o dinheiro público nas diversas forma de auditoria.

Portanto, o papel do auditor também foi sendo expandido, de modo que hoje é um grande articulador e responsável por disseminar boas práticas na Gestão Pública do Município de São José dos Campos, permanecendo no patamar mais alto ao se falar de controle interno.

Entre as missões da Auditoria Geral do Município de São José dos Campos, está a de apoiar o controle externo, neste caso, mais precisamente o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em seus exames, conforme atribuição da Constituição Federal de 1988, em seu

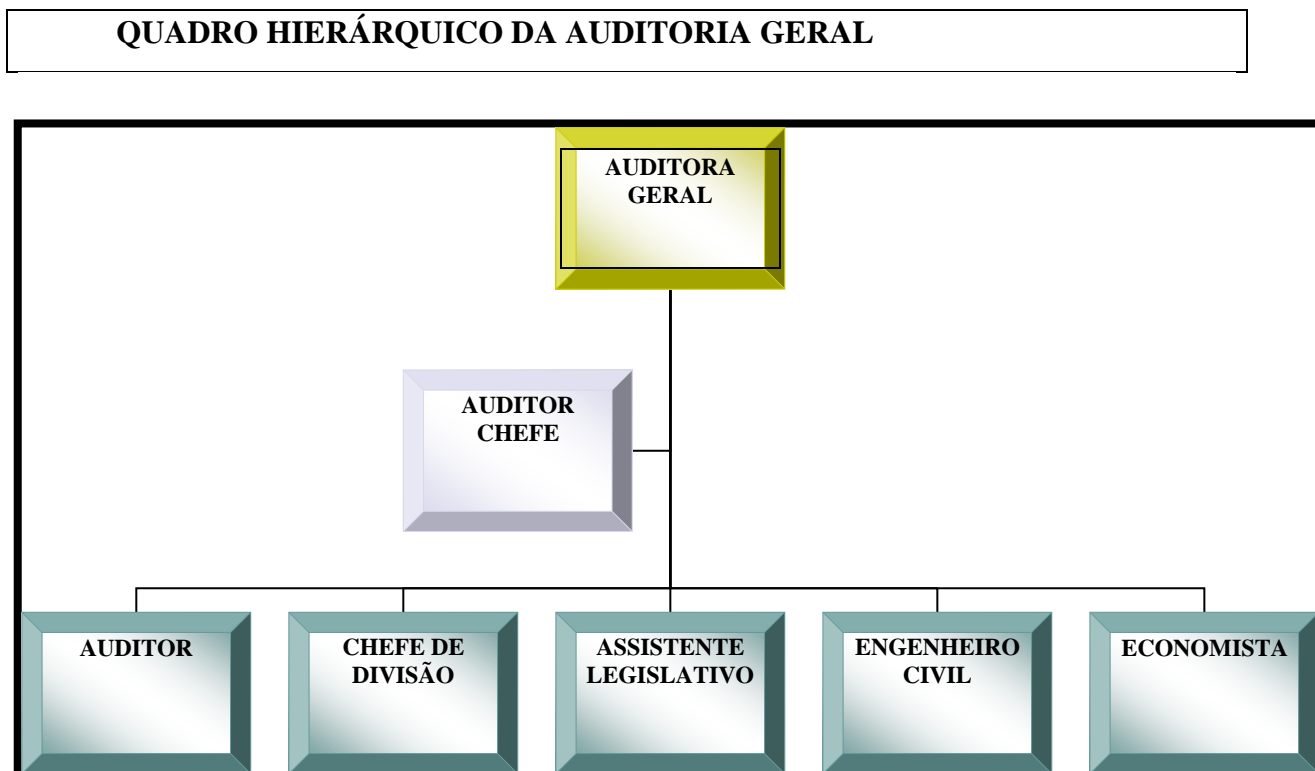
artigo 74, IV, § 1º, informando ao Tribunal de Contas sobre qualquer irregularidade ou ilegalidade verificada na gestão dos recursos públicos, sob pena de responsabilidade solidária.

Quanto à verificação de resultado, o Município deve através dos atores do controle interno, verificar, por exemplo, se houve legalidade nos repasses a entidades do Terceiro Setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados, ou seja, se a entidade se baseando no plano de Trabalho atingiu os objetivos propostos.

É dever do Município em acompanhar o desenvolvimento dos programas, é basicamente examinar os critérios para programação e execução financeira e orçamentária, ou seja, verificar se a receita gasta está sendo utilizada no momento apropriado, da forma apropriada, se sua utilização terá eficácia e eficiência, em suma acompanhar a movimentação e destinação dos recursos públicos.

#### 4.1.1. Estrutura Organizacional

A pesquisadora realizou entrevista com um servidor da Auditoria Geral Municipal, conforme **Apêndice A**, e esta explicou que atualmente a Auditoria-Geral é parte integrante do Gabinete do Prefeito, e que é composta de uma Auditora Geral e um Auditor Chefe, tendo como demais membros; 01 engenheiro, 01 economista, 01 Auditor, 01 Chefe de Divisão e 01 Assistente Administrativo, conforme quadro de hierarquia da Auditoria Geral local que segue **Figura 2**:



**Figura 2 – Organograma elaborado de acordo com entrevista semiestruturada (Apêndice A)**  
**Fonte: Organograma Hierárquico da Auditoria Geral local, elaborado pela pesquisadora.**

Nesta entrevista, a pesquisadora perguntou ao servidor da Auditoria Geral Municipal, quais as principais atividades da Auditoria Geral, ele explicou que em especial são realizadas três atividades com maior frequência sendo elas;

a) Aprimoramento de **normas técnicas**, através de buscas periódicas de legislações federais, estaduais e municipais que desempenhem influência direta na consecução dos processos governamentais, com o escopo de orientar toda Administração direta e indireta sobre a necessidade de mudança na gestão pública, sempre com o objetivo do melhor trato com erário.

Ademais, a Auditoria realiza **gestão operacional**, averiguando se os atos praticados pelos múltiplos órgãos da Administração Municipal estão em concordância com os dispositivos legais vigentes, especialmente ao acompanhamento da gestão fiscal no tocante aos limites impostos pela Lei Federal de Responsabilidade Fiscal.

E por fim a Auditoria Interna, realiza **avaliações da gestão municipal**, no escopo de verificar o atendimento aos princípios da legalidade, moralidade, economicidade, eficácia, eficiência e efetividade, propondo, sempre que possível, medidas voltadas ao aprimoramento dos processos e dos procedimentos em todas as suas unidades diretas ou indiretas.

Foi questionado, ainda a este servidor se existia na Auditoria Geral algum tipo de Manual Técnico de Auditoria, o servidor informou que não existe um Manual para auxiliar na Auditoria, e que todos os servidores lotados naquele setor podem realizar todas as atividades descritas acima, caso seja requerida pela Chefia imediata, e se encaixe em sua competência.

Esta primeira parte da pesquisa foi necessária para se entender como é formado o sistema de controle, posteriormente foi verificada quais os membros e quais as principais atividades da Auditoria Geral Município de São José dos Campos.

Então dos estudos realizados constata-se que hoje o sistema de controle interno é formado por Secretários suas respectivas unidades, gestores de contratos e Auditoria Geral. Sendo que, na Auditoria Geral existem 07 (sete) membros responsáveis pelo trabalho na Auditoria Geral. Nota-se também a inexistência de um Manual Técnico que direcione as atividades de Auditoria de modo formalizado.

Então com base nos estudos colacionados acima, foi questionado como a Auditoria Geral, participante do controle interno local poderá se adequar de forma harmônica a Lei Federal 13.019/2014. Entretanto para saber esta resposta foi necessário entender como será estas mudanças na prática.

Então, como meio de estudo para se chegar a conclusão sobre as reais mudanças da Lei Federal 13.019/2014, foi iniciado um estudo de caso, onde foi realizada uma análise do Edital de seleção e minuta de contrato, no qual havia a convocação de instituições comunitárias para participarem da seleção de atendimento educacional especializado. Tal edital e minuta estão disponíveis no sitio oficial da prefeitura municipal, **Anexo A** que faz parte integrante desde estudo.

Este convênio Municipal através de suas cláusulas, comparado ao termo de fomento e colaboração, teve como objetivo mostrar como é a formação e execução de um convênio atualmente, e uma perspectiva de como será a atuação dos novos instrumentos contidos na Lei Federal 13.019/2014, norma que terá vigência na esfera Municipal em 2017, substituindo os convênios em parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.

#### **4.2. O estudo de caso baseando-se na formalização de um Convênio no Município de São José dos Campos**

No Município de São José dos Campos, existem inúmeros convênios, entretanto não se pode durante este estudo realizar uma pesquisa para verificar a real quantidade existente e em execução. Mas, através do sitio oficial da Prefeitura de São José dos Campos, cujo as verificações ocorreram somente em duas Secretarias Municipais, pode-se constatar a existência de no mínimo 77 convênios, conforme gráfico que segue **Figura 3:**

<b>QUANTITATIVO DE CONVÊNIOS NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS EM DUAS SECRETARIAS ADMINISTRATIVAS</b>
--



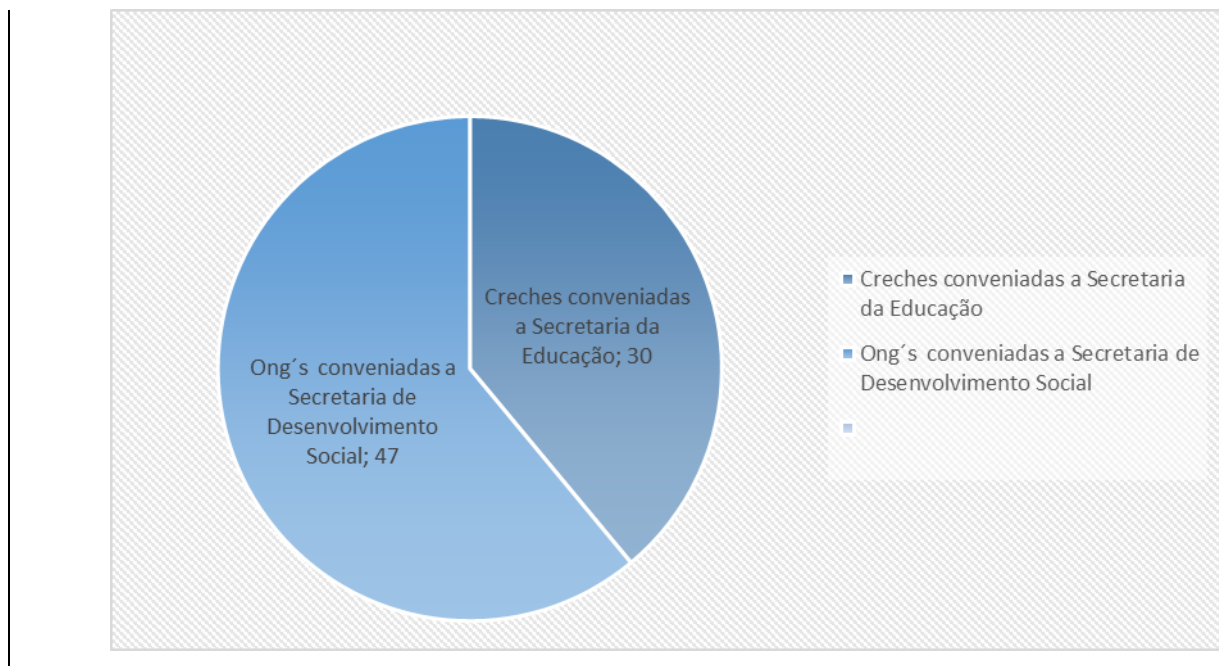


Figura 3 - Alguns convênios do Município de São José dos Campos.

Fonte: Gráfico realizado pela autora, conforme dados obtidos no sitio oficial do Secretaria do Desenvolvimento Social e da Educação do Município de São José dos Campos. Disponível em [http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/educacao/creches\\_conveniada.aspx](http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/educacao/creches_conveniada.aspx) e em [http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/desenvolvimento\\_social/entidades\\_conveniadas.aspx](http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/desenvolvimento_social/entidades_conveniadas.aspx).

Estes dados mostram que existem convênios na Municipalidade, que não se resumem a meros pactos de mútuos interesses, mas sim como um instrumento que melhora a realidade de muitas pessoas.

Então com base no instrumento convênio, utilizado para realizar pactos entre a Administração Pública local e organizações sociais, foi realizado um estudo comparativo entre um Convênio vigente no Município de São José dos Campos *versus* as inovações que serão trazidas através da Lei Federal 13.019/2014. Este estudo foi feito com base nas Lei Federal 8.666/1993, artigo 116 (convênio) e na Lei Federal 13.019/2014 (termo de fomento e colaboração), quadro comparativo que segue **Figura 4**:

#### QUADRO COMPARATIVO DO PLANEJAMENTO

<b>A) Planejamento</b>	
<b>CONVÊNIOS</b>	<b>TERMO DE COLABORAÇÃO E FOMENTO.</b>
<p>Para iniciar o convênio a Municipalidade através do Órgão Concessor realiza uma <b>JUSTIFICATIVA</b>, sobre o motivo pelo qual almeja a realização de um convênio, está justificativa é encaminhada para a Secretaria de Administração que avalia se existe plausibilidade ou não no pedido.</p> <p>E no caso de aprovação da justificativa, a Secretaria Concessora realiza a <b>MINUTA DA SELEÇÃO</b>, contendo: necessidade, finalidade da contratação, justificativa do interesse público.</p> <p>Posteriormente é criada através de portaria é nomeada a <b>COMISSÃO DE SELEÇÃO</b>, que participara do processo de seleção das entidades, contendo seus componentes.</p> <p>O <b>PLANO DE TRABALHO</b> deve conter: objetivo, metas, etapas e fases da execução, Plano de aplicação de recursos e Previsão de início e fim.</p>	<p>Nesta modalidade, a Administração Pública necessitará prover a <b>CAPACITAÇÃO DE PESSOAL</b>, e os recursos materiais e tecnológicos necessários para assegurar a sua capacidade de acompanhamento das parcerias (art. 8º, parágrafo único da Lei.13.019/2014).</p> <p>Haverá também a criação do <b>PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL</b> para elaboração de propostas de chamamento público por organizações da sociedade civil, movimentos sociais e interessados.</p> <p>O Procedimento de Manifestação de Interesse Social está previsto no art.19 da Lei Federal 13.019/2014, devendo conter:</p> <p>I - identificação do subscritor da proposta;  II - Indicação do interesse público envolvido;  III - diagnóstico da situação, e, quando possível, indicação da viabilidade, dos custos, benefícios e prazos de execução da ação pretendida.</p> <p>O <b>PLANO DE TRABALHO</b> contendo: diagnóstico da realidade; descrição das metas; formas de avaliação, entre outros (art.22 da Lei Federal 13.019/2014)</p>

**Figura 4 – Quadro comparativo do Planejamento**

**Fonte: De acordo com o Convênio da Municipalidade pesquisado comparado com Lei Federal 13.019/2014, elaborado pela pesquisadora.**

Na fase de planejamento para a formação dos convênios, nota-se a necessidade da Unidade da Administração Pública realizar uma justificativa, e repassar para o setor responsável avaliar a necessidade ou não daquele convênio, e posteriormente em caso de aprovação a Secretaria Concessora formula a minuta de seleção e em seguida através de portaria nomeia-se a Comissão responsável.

Já no caso do Termo de Fomento e Colaboração, para sua celebração haverá etapas importantes anteriores ao processo de Chamamento. Conforme consta no quadro acima a

Administração Pública anteriormente a formação do Termo de Fomento ou de Colaboração, deverá promover a capacitação dos servidores designados para acompanhar aquele repasse, deve ainda assegurar a existência de instrumentos tecnológicos e matérias, como escopo de que realmente consiga acompanhar aquela parceria.

Outra mudança interessante é que haverá a criação do PMI (Procedimento de Manifestação de Interesse Social), que é um procedimento administrativo consultivo por meio do qual a Administração Pública concede a oportunidade para que particulares, por conta e risco, elaborem modelagens com vistas à estruturação da delegação de utilidades públicas.

Segue abaixo, a descrição das diferenças entre os instrumentos jurídicos na fase de seleção, conforme **Figura 5**:

### QUADRO COMPARATIVO DA FASE DE SELEÇÃO

<b>B) Seleção</b>	
<b>CONVÊNIOS</b>	<b>TERMO DE COLABORAÇÃO E FOMENTO.</b>
<p>Não há <b>CHAMAMENTO PÚBLICO</b> apenas um processo de seleção das entidades que serão habilitadas após julgamento da Comissão de Seleção.</p> <p>A participação é <b>LIVRE</b>, não havendo exclusão de, afastando clubes, associações de servidores, partidos políticos ou quaisquer entidades congêneres.</p>	<p><b>HÁ PROIBIÇÃO</b> de participação de clubes, associações de servidores, partidos políticos ou quaisquer entidades congêneres (art. 2, I; art.45, VIII)</p> <p>O <b>CHAMAMENTO PÚBLICO</b> como regra geral (art. 24 e 30 da Lei Federal. 13.019/2014), excetuando os casos de urgência, guerra ou grave perturbação da ordem pública, programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança.</p> <p>É obrigatório <b>FICHA LIMPA</b> para as organizações e seus dirigentes (art. 39. VII, a, b e c da Lei Federal. 13.019/2014)</p> <p>Existe a <b>EXIGÊNCIA DE 1,2 OU 3 ANOS DE EXISTÊNCIA DE EXPERIÊNCIA</b> prévia na realização do objeto ou de natureza similar, assim como capacidade técnica e operacional para execução das atividades, nos moldes dos artigos (art. 24, § 1º, VII, “a”; “b” e “c” da Lei Federal. 13.019/2014).</p>

**Figura 5 – Quadro comparativo da Fase de Seleção**

**Fonte: De acordo com o Convênio da Municipalidade pesquisado comparado com Lei Federal 13.019/2014, elaborado pela pesquisadora.**

Do quadro acima, é possível verificar que na modalidade “Convênio” não havia a necessidade de chamamento público e também não havia a restrição de participação de

organizações sociais civis, independente da atividade. Já na modalidade Termo de Fomento e Colaboração, existe a proibição de participação de clubes, associações de servidores, partidos políticos ou quaisquer entidades congêneres na realização de parcerias com a Administração Pública. Além disso, será obrigatório chamamento público e a existência de Ficha Limpa para as organizações e seus dirigentes.

Por fim a Lei Federal 13.019/2014, exige que a entidade tenha no mínimo da experiência um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ, conforme artigo 33, inciso IV, alínea “a”. Ocorre que o período de experiência para a realização da parceria seja celebrado no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admite a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los.

Segue abaixo, quadro comparativo na fase de execução, conforme **Figura 6:**

#### QUADRO COMPARATIVO NA FASE DE EXECUÇÃO

<b>C) Execução</b>	
<b>CONVÊNIOS</b>	<b>TERMO DE COLABORAÇÃO E FOMENTO.</b>
<p>O acompanhamento da Execução do contrato fica a cargo da Secretaria Concessora.</p> <p>Na cláusula VII da Minuta do Convênio, consta que:</p> <p>- A responsabilidade pelo pagamento de encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do presente convênio, <b>ficará inteira e exclusivamente a cargo da Entidade Convenente</b>, durante o período de vigência deste Convênio.</p> <p>Na cláusula II da Minuta do Convênio, consta que:</p> <p>[...] ficando a cargo da ENTIDADE CONVENENTE, como <b>CONTRAPARTIDA no convênio, o pagamento de todas as despesas havidas</b> além do valor do repasse mensal, de acordo com o Plano de aplicação Financeira devidamente aprovado e constante de</p>	<p>Poderá haver <b>PAGAMENTO DA EQUIPE DO PROJETO</b>: indicam-se claramente os limites e as condições para que o recurso público possa abrandar a equipe da organização que estiver envolvida na execução da parceria, inclusive os encargos sociais incidentes, com previsão no plano de trabalho (art.46, I).</p> <p>Não exige <b>CONTRAPARTIDA FINANCEIRA</b>, sendo facultada a cobrança de contrapartida em bens e serviços economicamente mensuráveis, possibilitando o acesso de organizações menores. (Art.35, §1º)</p> <p>E possível à <b>ATUAÇÃO EM REDE</b>: Permite a execução de forma conjunta por duas ou mais entidades para a execução de iniciativas agregadoras de pequenos projetos, sendo estabelecidas regras e condições para a “organização celebrante” e as “organizações</p>

fls.....dos mesmos autos de processo já citado	<p>executantes e não celebrantes”. A celebrante é a responsável pelas executantes da rede. Deve ser informada a rede para a administração pública. Existe ainda, o <b>TERMO DE ATUAÇÃO EM REDE</b> para disciplinar o repasse entre entidades; necessidade de existência prévia de 05 anos e de capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar a atuação da organização (art.35-A).</p> <p><b>Rastreabilidade do processo e gestão dos recursos:</b> Para haver transparência e permitir o exercício do controle social, prevê-se que todas as etapas da parceria, desde a seleção até a prestação de contas, deverão ser registradas em plataforma eletrônica.</p> <p>Alteração do <b>plano de trabalho:</b> Autoriza a revisão do plano de trabalho da parceria para a alteração de valores ou de metas mediante termo aditivo e acrescenta a possibilidade do apostilamento (art. 57).</p>
--	---

**Figura 6– Quadro comparativo na Fase na Execução**

**Fonte: De acordo com o Convênio da Municipalidade pesquisado comparado com Lei Federal 13.019/2014, elaborado pela pesquisadora.**

Conforme quadro acima, observa-se que na modalidade Convênio, quem acompanha a execução é a Secretaria Concessora e como visto em estudos anteriores o Controle Interno local, não há a possibilidade de pagamento para equipe. Existe contrapartida e não existia a autorização para a cooperação em rede, sendo o objeto do convênio administrado por apenas uma entidade. A divulgação dos resultados do convênio não precisava ser divulgada em sítio oficial.

Já no Termo de Fomento e Colaboração, conforme a Lei Federal 13.019/2014, pode haver pagamento de equipe do projeto, não tem a necessidade de contrapartida, além de ser possível a atuação em rede. Ademais está previsto que a gerência de transferência de recurso, permite um maior exercício do controle social, pois haverá a desde a seleção até a prestação de contas a divulgação dos resultados no sítio oficial da Municipalidade.

A seguir é demonstrada as diferenças na fase de monitoramento e avaliação das parcerias com o Terceiro Setor, conforme **Figura 7:**

<p><b>QUADRO COMPARATIVO NO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA PARCERIA</b></p>
---

<b>D) Monitoramento e avaliação</b>	
<b>CONVÊNIOS</b>	<b>TERMO DE COLABORAÇÃO E FOMENTO.</b>
No convênio em estudo, não existe qualquer cláusula que fale de avaliação ou monitoramento, então em regra esta atividade é feita pela Secretaria Concessora de acordo com o Plano de Trabalho ofertado.	<p>Haverá <b>COMISSÃO DE MONITORAMENTO</b> e Avaliação (art. 2º, XI; art. 35, §6º; art. 66, parágrafo único, II)</p> <p>Também haverá <b>PESQUISAS</b> junto aos beneficiários finais para apoiar o controle de resultados e verificar a efetividade da parceria (art. 58, §2º)</p> <p>Haverá acompanhamento e gestão por <b>PLATAFORMA ELETRÔNICA</b>: prevê-se que todas as etapas da parceria, desde a seleção até a prestação de contas, deverão ser registradas em plataforma eletrônica. (Art.65, art.68 e art. 69, §6º).</p>

**Figura 7– Quadro comparativo no Monitoramento e avaliação da parceria**

**Fonte: De acordo com o Convênio da Municipalidade pesquisado comparado com Lei Federal 13.019/2014, elaborado pela pesquisadora.**

Conforme Quadro comparativo acima, observa-se que no instrumento jurídico convênio não foi consta, qualquer cláusula que citasse regras sobre monitoramento e avaliação. Diferentemente do Termo de Fomento e Colaboração, que prevê uma Comissão de Monitoramento e Avaliação, haverá pesquisas para saber se os beneficiários finais estão sendo atendido de forma eficiente eficaz.

Abaixo, segue a fase de prestação e suas peculiaridades de acordo com o instrumento jurídico, **Figura 8:**

### QUADRO COMPARATIVO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS

<b>E) Prestação de Contas</b>	
<b>CONVÊNIOS</b>	<b>TERMO DE COLABORAÇÃO E FOMENTO.</b>
<p>Na Prefeitura Municipal de São José dos Campos a Prestação de Contas no município se submete à Lei Federal nº 8.666/93.</p> <p>Neste contrato especificamente, a Entidade Conveniente prestará contas, mensalmente dos recursos recebidos para a consecução dos objetivos do convênio, até o décimo quinto dia útil do mês subsequente ao recebimento do repasse de verbas. E no mês de novembro de</p>	<p>Sistema de análise e prazos para a prestação de contas - <b>Até 90 dias</b> para prestação de contas pela OSC.</p> <p><b>Prazo menor</b> pode ser estipulado em razão da complexidade do objeto (art.69)</p> <p>Previsão de <b>45 dias</b> para solução de diligências, prorrogável por igual período</p>

cada ano, juntamente com a apresentação do Plano de Trabalho para o exercício seguinte.	(art.70)  <b>Prazo de 90 a 150 dias</b> para análise pela Administração Pública (art.71) que poderá:  a) aprovar;  b) aprovar, com ressalvas  c) rejeitar e instaurar tomada de contas especial. (art.72)
---	---

**Figura 8– Quadro comparativo da Prestação de Contas**

**Fonte:** De acordo com o Convênio da Municipalidade pesquisado comparado com Lei Federal 13.019/2014, elaborado pela pesquisadora.

Como visto acima, a Prestação de conta no convênio é feita de forma abreviada, e como dada específica. Já no Termo de fomento e Colaboração o prazo de apresentação de contas pode variar de 45 a 150, dependendo do caso, ainda a possibilidade de diminuição deste período de acordo com a complexidade do caso.

Insta aclarar que a Prestação de Contas em ambos os casos é obrigatória, uma vez que qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária, conforme disposto no § único, art. 70, da Constituição Federal de 1988.

Segue abaixo o comparativo no que tange aos recursos utilizados pelas parcerias,

**Figura 9:**

### QUADRO COMPARATIVO NO MODO DE UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS

<b>F) Recursos utilizados</b>	
<b>CONVÊNIOS</b>	<b>TERMO DE COLABORAÇÃO E FOMENTO.</b>
A conveniada <b>deverá complementar com recursos próprios, serviços, materiais de consumo, projetos e despesas relativas ao convênio</b> que sobejarem do repasse mensal previsto no cronograma de desembolso e Plano de Aplicação de Recursos anualmente aprovados	Neste caso, <b>os projetos e estudos devem apontar claramente no sentido de que, primeiro, o recurso público repassado deverá ser utilizado, respeitados os critérios de economicidade e impessoalidade</b> , e segundo, que o referido recurso deverá custear todas as despesas que guardem relação com o projeto apresentado, inclusive:  Poderá haver remuneração da equipe dimensionada no <b>Plano de Trabalho, até mesmo de pessoal próprio da entidade</b> , podendo contemplar as despesas com

	<p>pagamentos de impostos, contribuições sociais, fundo de garantia por tempo de serviço, férias, décimo terceiro, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais, desde que tais valores:</p> <p>a) obedeçam às atividades previstas e aprovadas no Plano de Trabalho e ao objeto do ajuste;</p> <p>b) obedeçam à qualificação técnica necessária para a execução da função a ser desempenhada;</p> <p>c) sejam compatibilizadas com o valor de mercado da região onde atua e não superior ao teto do Poder Executivo Federal;</p> <p>d) sejam adequados ao tempo de trabalho efetivamente dedicado ao Termo de Fomento e Colaboração;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Tributos incidentes</b> sobre as atividades previstas no Plano de Trabalho aprovado, afastados aqueles de natureza direta e personalística que oneram a entidade;</li> <li>• <b>Pagamento de diárias</b> alusivos a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto do Termo de Fomento e Colaboração assim exija;</li> <li>• Remuneração <b>de serviços contábeis</b>, de auditoria e de monitoramento e avaliação, como custos operacionais vinculados ao cumprimento do Termo</li> <li>• Pagamento de <b>multas e encargos vinculados</b> a atraso no cumprimento de obrigações previstas nos planos de trabalho e de execução financeira, em decorrência do inadimplemento da Administração Pública em liberar, tempestivamente, as parcelas acordadas.</li> </ul>
--	---

**Figura 9– Quadro comparativo no modo de utilização dos Recursos**

**Fonte: De acordo com o Convênio da Municipalidade pesquisado comparado com Lei Federal 13.019/2014, elaborado pela pesquisadora.**

Do comparativo acima, nota-se que houve uma grande expansão da utilização de recursos na Lei Federal 13.019/2014, em relação a figura do convênio, que de forma extrínseca e com base estritamente no Plano de Trabalho delimitava a utilização de recursos.

Nota-se que no termo de colaboração e convênio, prevê a remuneração da equipe dimensionada no Plano de Trabalho, até mesmo de pessoal próprio da entidade, podendo



contemplar as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, fundo de garantia por tempo de serviço, férias, décimo terceiro, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais.

Segue comparativo na responsabilidade emitir o parecer Técnico da parceria, **Figura 10:**

<b>QUADRO COMPARATIVO QUANTO A RESPONSABILIDADE NA EMISSÃO DO PARECER TÉCNICO</b>
---

<b>G) Das responsabilidades na emissão pelo parecer Técnico</b>	
<b>CONVÊNIOS</b>	<b>TERMO DE COLABORAÇÃO E FOMENTO.</b>
No convênio analisado não foram encontradas encontrada cláusulas que responsabilizem os emissores por declarar inverdades de ordem econômica e operacional sobre o convênio	Nos termos da lei o responsável por parecer técnico que concluir indevidamente pela capacidade operacional e técnica de organização da sociedade civil para execução de determinada parceria responderá <b>administrativa, penal e civilmente</b> , caso tenha agido com dolo ou culpa, pela restituição aos cofres públicos dos valores repassados, sem prejuízo da responsabilidade do administrador público, do gestor, da organização da sociedade civil e de seus dirigentes, conforme artigo 76. Responderá ainda por atos de Improbidade Administrativa - Artigos 77 e 78 (Alteração da Lei Federal 8.429, de 2 de junho de 1992 )

**Figura 10– Quadro comparativo quanto a responsabilidade na emissão do parecer Técnico**

**Fonte: De acordo com o Convênio da Municipalidade pesquisado comparado com Lei Federal 13.019/2014, elaborado pela pesquisadora.**

De todo exposto acima, constata-se que a Lei Federal 13.019/2014, vem trazendo uma avalanche de novas informações e procedimentos. Porém, seu lado positivo é evidentemente percebido já que, criou instrumentos jurídicos próprios, prevendo o chamamento público obrigatório, forma de transparência e democratização do acesso às parcerias com editais.

Criou também a atuação em rede (agregação de projetos), regulamentou a remuneração da equipe de trabalho (com encargos sociais inclusos), a contrapartida tornou-se facultativa, o monitoramento e avaliação será feito através do sitio oficial, e a Prestação de contas.

Insta aclarar ainda, a que o Marco Regulatório das Organizações Civis, prevê a responsabilidades aos emissores de pareceres técnicos, sendo eles: administrador público, gestor, da organização da sociedade civil e de seus dirigentes. Portanto, neste momento

mostra-se a necessária preocupação do controle interno Municipal em se adequar a esta Lei, que brevemente estará em vigência na esfera local.

Ademais, é importante ressaltar que o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil é muito recente, e ainda entrará em vigor na esfera municipal, deste esse modo, optou-se, neste estudo, por conservar ao máximo o texto original, considerando que o real sentido e alcance das regras ainda serão construídos a partir da interpretação dada pela doutrina, pela administração pública e pelos Tribunais.

É importante lembrar que as parcerias já existentes realizadas através de convênios continuarão regidas pela legislação vigente ao tempo de sua celebração, sem prejuízo da aplicação subsidiária desta Lei, no que for cabível, desde que em benefício do alcance do objeto da parceria.

No termo de fomento e colaboração, haverá regulamentação de todos os itens citados acima, conforme descrito no texto comparativo. Estes novos instrumentos que terão vigência 2017, trarão uma nova dinâmica no planejamento, seleção, execução, monitoramento, avaliação, prestação de contas e utilização de recursos no que tange repasses ao terceiro setor.

E a criação destes instrumentos jurídicos facilitam as relações de parceria com as organizações sociais, pois dão mais dinamicidade e autonomia as entidades. Além disso, nesta nova legislação foi reconhecida as suas peculiaridades das entidades, evitando analogias indevidas com os entes federados e a aplicação de regras inadequadas. Com esta mudança, haverá em 2017 na esfera municipal a substituição da utilização do convênio como instrumento de parceria com entidades privadas sem fins lucrativos, ficando este restrito as parcerias entre entes federados, como era seu propósito original.

### **4.3. Discussão dos resultados**

A Administração Pública tem como objetivo principal realizar atividades que projetem resultados eficientes e eficazes, sempre para o bem da coletividade, atos movimentados pela complexa máquina estrutural. Sendo assim, o controle interno tem a missão de planejar, organizar, executar e controlar recursos da Administração Pública para atingir objetivos organizacionais.

Porém, para que o controle interno funcione de maneira eficaz, este deve atender a algumas características básicas, como ser confiável e fidedigno aos registros financeiros, se adequar à realidade da Administração, objetivar a proteção dos ativos, prevenir e detectar

roubos e fraudes e ser tempestivo, para possibilitar o fornecimento de informações necessárias no momento da decisão.

Destarte, durante o estudo pode-se perceber que o auditor, pode ser um importante componente de controle dos órgãos e entidades municipais na busca da otimização dos recursos, atuando para corrigir, de preferência preventivamente, os desperdícios, as impropriedades, disfunções, a negligência e a omissão, de forma a assistir a Municipalidade na consecução de seus objetivos estratégicos.

Como uma das modalidades de auditoria surge a fiscalização e acompanhamento de convênios, tais parcerias estão estritamente ligadas ao Terceiro Setor. Sobre este assunto, destaca-se que o Terceiro Setor representa cidadãos ligados a organizações sem fins lucrativos, não governamentais, voltados para a solução de problemas sociais e com objetivo final de gerar serviços públicos.

Ocorre que ao longo dos anos o convênio embora fossem o instrumento mais utilizado para a formação de pacto para repasses ao Terceiro Setor, ele não se adequava de forma íntegra as peculiaridades deste tipo de repasse. Então a partir de 2011, foi iniciada uma agenda do governo federal com o objetivo de fazer com que as organizações da sociedade civil, participem de forma mais atuante nas parcerias com o Estado.

Então em 2014, surgiu o Lei Federal 13.019/2014- Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, trazendo dois novos instrumentos; termo de fomento e de colaboração. Em suma, o objetivo desta nova norma foi reconhecer a importância das organizações para o desenvolvimento país, e para aprimorar três quesitos básicos de uma entidade: a sustentabilidade financeira, contratualização e certificação.

Atualmente a Lei Federal 13.019/2014, está em vigor na esfera Estadual e Federal, tendo sua vigência prevista para os Municípios em janeiro de 2017. Porém, mesmo que não esteja em vigência na esfera Municipal é necessário que haja uma adaptação gradativa das normas que vigoraram em 2017.

Então para saber como pode ser esta adaptação dos instrumentos Termo de Fomento e Colaboração na esfera municipal, foi verificado primeiramente como funciona e é normatizado o controle interno local, em especial a Auditoria Geral.

Neste quesito o sistema de controle interno de São José dos Campos, foi identificado e verificado que é composto de membros de suas unidades administrativas, tendo como principal membro emissário o Auditor Geral.

Ocorre que ao pesquisar sobre a Auditoria local, houve a constatação que atualmente naquela unidade não existe uma formalização das atividades de cada membro, sendo

verificado também que a Auditoria Geral não contempla a utilização de Manual Técnico de Auditoria, o que pode dificultar sua atuação, e apenas contém normatizado um regimento de Auditoria- Decreto 9.324/97, tendo sido elaborado há 19 anos atrás.

Sabendo-se então da estrutura do sistema de controle interno e das normas embasadoras da Auditoria Geral no Município de São José dos Campos, foi feito um comparativo entre o convênio em execução na municipalidade, com o termo de fomento e colaboração, para depois poder concluir de que forma o controle interno pode melhorar para auxiliar o Município nesta grande mudança normativa.

Deste estudo de caso pode-se concluir, que haverá muitas alterações com a vigência da Lei Federal 13.019/2014, e estas mudanças serão diretamente sentidas por todas as unidades administrativa que tenha parcerias de repasse ao terceiro setor.

Mas estas mudanças, serão também sentidas pelos membros da Auditoria Geral, já que terão que se adaptar e ampliar suas modalidades de atividades, uma vez que o Marco Regulatório das Organizações Cívicas adotou cláusulas antes nunca implantadas na Administração Pública, além disso, criou a figura do termo de fomento e de colaboração, instrumentos que geram mais autonomia a entidade, mas por outro lado passam para o município a responsabilidade na fiscalização e de maior transparência com este recurso aplicado, inclusive tudo deverá ser lançado no site oficial do município e de modo atualizado.

Portanto, sugiro que seja implantado no Município de São José dos Campos, algumas inovações no controle interno local, especialmente na Auditoria Geral para acelerar esta adaptação a Lei Federal 13.019/2014, sendo elas:

- Criação um Manual de Repasse ao Terceiro Setor.
- Criação de uma Lei estipulando normas sobre as formas de repasse nos moldes da Lei Federal 13.019/2014, mas com as peculiaridades do Município.
- Criação de uma **Controladoria do Município**, realizando as divisões entre seus membros, de forma ao exercício dos trabalhos de auditoria por etapa.

Levando-se essas sugestões com base nos ensinamentos de Peter e Machado (2003, p 25), onde os autores lecionam que os objetivos do controle interno é ter como embasamento sempre em normas legais, instruções normativas, estatutos e regimentos.

Por isso, inicialmente sugere-se um **Manual de Repasse ao Terceiro Setor**, já que este instrumento ajudaria a obtenção da qualidade das ações e serviços. Em suma o objetivo de um Manual de Repasses Públicos ao Terceiro Setor, é reunir todos os conceitos, regras e procedimentos relativos ao Terceiro Setor, no que se refere a celebração de repasses e suas respectivas prestações de contas.

Este tipo de instrumento ajudaria o Controle Interno no Município de São José dos Campos, a se estruturar de uma forma que todos os seus regramentos e procedimentos estejam formalmente pontuados.

A Auditoria Geral, tem grande importância conforme leciona Paula (1999, p.40), já que é parte essencial do sistema global do controle interno. Ademais leva ao conhecimento da alta administração o retrato fiel do desempenho da empresa, seus problemas, pontos críticos e necessidades de providências, sugerindo soluções;

Em razão dessa importância sugere a Auditoria Geral que confeccione a **regulamentação da Lei 13.019/2014, na esfera local**, mas a construção de uma lei local, deve ser baseada nas peculiaridades do Município, isto por que a Lei Federal já traz normas gerais. Sendo assim, o Município não precisa repeti-las, deve ser formulada uma lei que contemple com mais firmeza a autonomia local frente a Lei Federal 13.019/2014.

E por fim, mas não menos importante sugere-se a **Criação da Controladoria Geral do Município**, já que atualmente somente existe a Auditoria Geral, como principal unidade do sistema do controle interno de gestão da Administração Pública, conforme prevê Decreto Municipal nº 10.915 de 13 de março de 2003.

A sugestão é pertinente, visto que a Constituição Federal em seu artigo 31 estabelece que a fiscalização do Município, será exercida pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, nos termos da lei.

De modo que haverá um estímulo à eficiência operacional, pois como explica Attie (2000, p.120) os principais meios que auxiliam na obtenção de pessoal qualificado são os **métodos**, que possibilitam o acompanhamento mais eficiente de execução das atividades e regulam possíveis ineficiências do pessoal.

Ressalte-se que atualmente o Sistema de Controle Interno da Prefeitura é exercido como órgão central pela Auditoria, criada pela Lei Municipal n. 3.939, de 21 de março de 1991.

Contudo, diante da evolução do sistema de controle interno, de sua dinâmica, bem como tendo em vista a necessidade da Administração Pública de maximizar a

utilização dos recursos públicos para fazer frente às crescentes demandas da sociedade, a Controladoria Geral do Município passará a atuar como parceira do Chefe do Poder executivo neste encargo. Já que o sistema de controle interno tem a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas nas peças orçamentárias, no programa de governo, tem capacidade de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, sem prejuízo de exercer o controle das operações de crédito, garantias, direitos e obrigações do Município e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Assim, esta sugestão é cabível visto que haveria aumento dos mecanismos para o alcance da eficácia e eficiência do Sistema de Controle Interno da Administração Pública Municipal direta e indireta, fortalecendo a transparência e o controle social, contribuindo, ainda que de modo indireto, para a melhoria da gestão dos recursos públicos.

Como se pode observar é de grande relevância tal sugestão, visto que tal criação ampliaria o alcance do Sistema de Controle Interno, beneficiando a população do Município de São José dos Campos como um todo, permitindo que o Município se desenvolva continuamente, sempre pautado na legalidade, na preservação do erário público, na busca de melhor qualidade de vida para todos e principalmente no respeito ao cidadão.

De todo estudo acima, e das considerações já dita anteriormente, entende-se que estas sugestões podem ajudar o Município em sua adaptação de transição de norma, já que com a vigência da Lei Federal 13.019/2014, o Município não poderá ficar desatualizado, sem parâmetros de trabalhos estabelecidos, sem a correta fiscalização já que haverá a existência de dois novos instrumentos jurídicos, o que se resume em novas rotinas e caminhos para o Sistema de Controle interno local, e em especial a Auditoria Geral.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa foi realizada como o objetivo de verificar como o controle interno do Município de São José dos Campos poderá melhorar sua atuação frente a alterações que ocorrem a partir de janeiro de 2017, nos termos da Lei Federal 13.019/2014, através de um comparativo com o cenário atual que se baseia na Lei Federal 8.666/1993, utilizando-se o convênio como instrumento jurídico nas relações de repasse ao Terceiro Setor.

Neste sentido o trabalho foi focado em verificar como funciona a Auditoria Geral, e quais normas fundamentam o controle interno local, o funcionamento da auditoria foi pesquisado através de leis e entrevista com um servidor.

Posteriormente foi explicado o funcionamento do Terceiro Setor no Brasil através de legislação vigente.

Depois, foi averiguado as diferenças entre os três instrumentos jurídicos, o convênio que está em vigor, e o termo de fomento e colaboração que entraram em vigor em 2017, para auxiliar nesta pesquisa foi usado como parâmetro para explicar as diferenças um Edital e uma minuta de convênio na área da educação do Município disponível no sitio oficial da Prefeitura.

E por fim para concluir o que poderá mudar no cenário do controle interno local com a vigência do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal 13.019/2014), foi examinado quais são as novidades desta Lei, e diante de poucos instrumentos para a fiscalização do Controle Interno/Auditoria Geral nos repasses ao terceiro setor foi sugerida a criação de normas, Manual de Repasses ao Terceiro Setor e criação da controladoria municipal, já que esta unidade teria como papel principal a busca pela preservação, segregação e independência nas funções, tendo como objetivo reduzir ao máximo o trabalho da Auditoria Geral através de melhorias contínuas nos processos e nos controles internos.

O estudo realizado, também teve como ideia a disseminação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, um assunto tão falado, mas pouco aprofundado, em temas técnicos, além disso, é uma Lei Federal que hipoteticamente entrará em vigência na esfera Municipal em 2017, mas isto pode ser mudado.

Falando em mudança, a pesquisadora esclarece por derradeiro que, após a conclusão deste trabalho, no dia 14 de dezembro de 2015, houve a publicação da emenda 13.2014/2015 em seu artigo 2º, inciso VIII, que alterou a abrangência da Lei Federal 13.019/2014, criando o “**acordo de cooperação**”, que em suma é um instrumento de parceria que não envolve a

transferência de recursos financeiros, por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros.

Portanto, o acordo de cooperação se diferencia do termo de fomento e do termo de colaboração porque estes últimos versam sobre parcerias em que, necessariamente, há aporte de recursos públicos à Organizações da Sociedade Civil.

O acordo de cooperação não foi incluído neste trabalho, pois foi levada em consideração a Lei Federal 13.019, publicada em 31 de julho de 2014, sem complementação da emenda posterior. Sendo este um indicativo importante para a realização de pesquisas futuras envolvendo os temas aqui não contemplados.



## REFERÊNCIAS

ANDRÉ, A. P. **Vinculação da administração e proteção dos administrados**. Coimbra: Coimbra Ed., 1989.p. 129.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Lei complementar nº 709 de janeiro de 1993. Disponível em <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1993/lei.complementar-709-14.01.1993.html>> Acessado em 30 de jan.2016.

ATTIE, **Auditoria**: conceitos e aplicações.3.ed.São Paulo: Atlas, 1998.

ATTIE, W. **Auditoria interna**. São Paulo: Atlas, 1986.p.25.

ATTIE, W. **Auditoria**: conceitos e aplicações. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2000.p.119,120 e 121.

AUDIBRA – **Instituto dos Auditores Internos do Brasil**. Normas brasileiras para o exercício da auditoria interna. 2. ed. São Paulo: Audibra, 1992.p.48.

BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999. V. 1.p.10.

BORDIN, P. SARAIVA C. J. **O controle interno como ferramenta fundamental para a fidedignidade das informações contábeis**. In: Simpósio de Iniciação Científica dos Cursos de Ciências Contábeis de Santa Maria, 1, 2005, Santa Maria, SC. Revista eletrônica de Contabilidade. Disponível em < <http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/anteriores.html>> Acesso em: 30 jan.2015.

BRASIL. **Instrução Normativa**. 01 de 1997. Disponível em <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/IN\\_STN\\_1\\_1997\\_Convênios/IN\\_stn\\_01\\_15jan1997\\_convênios.htm](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/IN_STN_1_1997_Convênios/IN_stn_01_15jan1997_convênios.htm)> Acessado em 31 jan. 2016.

BRASIL. **Lei 10.168** de 28 de maio de 2003. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm)> Acessado em 25 de janeiro de 2016.

BRASIL. **Lei 10.406** de janeiro de 2002- Código Civil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)> Acessado em 20 out. 2015.

BRASIL. **Lei 4.320/64** de 17 de março de 1964. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)> Acessado em 09 dez. 2015.

BRASIL. **Lei 8.429/1992**. Disponível em <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/tributario/lei8429.htm>> Acessado em 01 fev. 2016.

BRASIL. **Lei 9.637** de 15 de maio de 1998. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm)> Acessado em 30 jan. 2016.

BRASIL. **Lei 9.790** de março de 1999. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm)> Acessado em 30 jan. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)> Acessado em: 10 de nov. 2015.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.019/2014** de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm)> Acessado em 30 jan. 2016.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666/93** de 21/06/1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)> Acessado em 30 de jan.2016.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acessado em 30 de jan.2016.

BUGARIN, P. S. **O Princípio Constitucional da Eficiência**: um Enfoque Doutrinário Multidisciplinar. Revista do Tribunal da União – Fórum Administrativo Brasília: 2001, p. 240.

CALIXTO, Giniglei Eudes; VELÁSQUEZ, Maria Dolores Pohmann. Sistema de Controle Interno na Administração Pública Federal. Revista Eletrônica de Contabilidade.Jul/2005. Disp. em: <http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vIIInEspecial/a05vIIInesp.pdf> . Acesso em: 02 de maio de 2008.p.4

CHIAVENATO, I. **Administração nos novos tempos**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Campus, 2003.p.654.

CIALDINI, Alexandre Sobreira; NASCIMENTO, Roberto Sérgio. Controle da Execução Orçamentária. Orçamento Público: Planejamento, execução e controle. Universidade Aberta do Nordeste. Fundação Demócrito Rocha. Fascículo 12. Teresina: 2003.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Resolução 781/95. Disponível em <[www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES\\_781.doc](http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_781.doc)>

CREPALDI, Silvio Aparecido. Auditoria contábil teoria e prática. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2002, pág.41 e 134.

CREPALDI, S. A. **Auditoria Contábil**: teoria e prática. 4ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 23ª ed., São Paulo: Atlas, 2009.p.359.

FAYOL, H. **Administração industrial e geral**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 1981.p.139.

FERNANDES, R. C. **Privado Porém Público: o Terceiro Setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.p.24.

FONTOURA, T. N. **Modelagem de um sistema de controle interno para municípios com até cinquenta mil habitantes do Estado do Rio Grande do Sul**. Dissertação (Mestrado em Economia – Área: Controladoria) – Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômica da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2006. p.15.

FRANCO, H.; MARRA, E. **Auditoria contábil**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 1992.p.22.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada); GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas) e ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais). **As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil** (Fasfil). Rio de Janeiro: 2012.

JÚNIOR. J. C. **Os Cânones do direito administrativo**. Revista de Informação Legislativa. Ano 25, nº 97. Brasília: 1988. p.7.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo, 10 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014,p. 222.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia** 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.p.166.

MACHADO JR., J. T.; REIS, H. C. **A lei 4.320 Comentada: Com a Introdução de Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 30ª. edição. Rio de Janeiro: IBAM, 2001, p.49.

MARÇOLA, C. **Auditoria interna como instrumento de controle social na administração pública**. Revista do Serviço Público, n. 1. 2014. p. 84.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 15ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 79-80, 81.

MILESKI, H. S. **O controle da gestão pública**. Revista dos Tribunais. São Paulo: 2003.p.138.

MEIRELES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.p.30.

NASCIMENTO, A. P. **Minuta de medida provisória nº EM 00027-MT.29.12.2005**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Exm/EM-027-MT.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Exm/EM-027-MT.htm)>. Acesso em: 20 de set. 2015.p.52.

NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE: contabilidade aplicada ao setor público: NBCs T 16.1 a 16.11/ Conselho Federal de Contabilidade. -- Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2012.Disponível em: <[internet.sefaz.es.gov.br/.../contabilidade/.../normasbrasileirasdecontabilid...>](http://internet.sefaz.es.gov.br/.../contabilidade/.../normasbrasileirasdecontabilid...>)

PAULA, M. G. M. A. **Auditoria Interna** – Embasamento Conceitual e Suporte Tecnológico. São Paulo: Atlas, 1999.p.40.

PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V. **Manual de auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 2003. p.25.

PORTAL DE CONTABILIDADE. **NBC P 3** – Normas Profissionais Do Auditor Interno. Disponível em <<http://www.portaldecontabilidade.com.br/nbc/p3.htm>> Acesso em: 20 de set. 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS **Lei Municipal nº. 3939/91** de 21 de março de 1991 Disponível em <<http://www.sjc.sp.gov.br/legislacao//Leis/1991/3939.pdf>> Acessado em 30 jan. 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Decreto Municipal nº 10.915** de 13 de março de 2003. Disponível em <<http://www.sjc.sp.gov.br/legislacao/decretos/2003/10915.pdf>> Acessado em 30 de jan.2016

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Decreto Municipal nº 9279/97** de 11 de julho de 1997. Disponível em <<http://www.sjc.sp.gov.br/legislacao/decretos/1997/9279.pdf>> Acessado em 30 de jan.2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Desenvolvimento Social e da Educação do Município de São José dos Campos**. Disponível em <[http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/educacao/creches\\_conveniada.aspx](http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/educacao/creches_conveniada.aspx)> e em <[http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/desenvolvimento\\_social/entidades\\_conveniadas.aspx](http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/desenvolvimento_social/entidades_conveniadas.aspx)> Acessado em 30 de jan.2016.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas** – 3. Ed. – 12. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2011.p.22

ROCHA, C. L. A. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 213-214.

SÁ, A. L. **Curso de Auditoria**. 8º ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 1998.p.25.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Manual Básico - O Controle Interno do Município**, pag. 37. Atualizado em 01 de maio de 2015. Disponível em <<https://www4.tce.sp.gov.br/6524-tce-atualiza-manual-basico-de-controle-interno-nos-municipios>> Acessado em 30 de jan.2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Repasses Públicos ao Terceiro Setor. Manual básico. Disponível em <[https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/repasses-publicos-ao-terceiro-setor-dez-2012\\_1.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/repasses-publicos-ao-terceiro-setor-dez-2012_1.pdf)> Acessado em 30 de jan.2016.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de estudo e pesquisa em Administração**. –Departamento de Ciências da Administração / UFSC; CAPES: UAB, Florianópolis: 2009.p.72 -359.



## APÊNDICES

Apêndice A – Entrevista com servidora da Auditoria Geral .....	78
--	----

### Apêndice A – Entrevista com servidora da Auditoria Geral

- a) Quantos membros fazem parte da Auditoria Geral atualmente?
- b) Quais são as principais atividades executadas pela Auditoria Geral?
- c) Auditoria Geral tem algum tipo de Manual Técnico de Auditoria?

**ANEXOS**

Anexo A - Seleção 1 .....	80
Anexo A - Seleção 2 .....	81
Anexo A - Seleção 3 .....	82
Anexo A - Seleção 4 .....	83
Anexo A - Seleção 5 .....	84
Anexo A - Seleção 6 .....	85
Anexo A - Seleção 7 .....	86
Anexo A - Seleção 8 .....	87
Anexo A - Seleção 9 .....	88
Anexo A - Seleção 10 .....	89
Anexo A - Seleção 11 .....	90
Anexo A - Seleção 12 .....	91
Anexo A - Seleção 13 .....	92
Anexo A - Seleção 14 .....	93
Anexo A - Seleção 15 .....	94
Anexo A - Seleção 16 .....	95
Anexo A - Seleção 17 .....	96
Anexo A - Seleção 18 .....	97
Anexo A - Seleção 19 .....	98
Anexo A - Seleção 20 .....	99
Anexo A - Seleção 21 .....	100
Anexo A - Seleção 22 .....	101
Anexo A - Seleção 23 .....	102
Anexo A - Seleção 24 .....	103
Anexo A - Seleção 25 .....	104
Anexo A - Seleção 26 .....	105
Anexo A - Seleção 27 .....	106
Anexo A - Seleção 28 .....	107
Anexo A - Seleção 29 .....	108

## Anexo A - Seleção 1



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

**SELEÇÃO Nº 002/SME/2015**

**PREÂMBULO**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 41.384/2015**

**OBJETO:** Seleção de entidade social sem fins lucrativos para, em regime de parceria, **CELEBRAR CONVÊNIO COM O MUNICÍPIO PARA O ATENDIMENTO, EM PERÍODO INTEGRAL, DE QUATROCENTAS E DOZE CRIANÇAS COM FAIXA ETÁRIA DE ZERO A CINCO ANOS, EM IMÓVEL LOCALIZADO NO BAIRRO JARDIM CASTANHEIRA, DENOMINADO CEDIN JARDIM CASTANHEIRA NESTA CIDADE**, visando atender demanda do Município.

**ÓRGÃO PROMOTOR: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Os documentos necessários à participação deverão ser entregues e protocolados na Sessão de recebimento e abertura dos envelopes, na data e horário determinados neste Edital, junto à Comissão Especial de Seleção, na Secretaria Municipal de Educação, sito a Rua Felício Savastano, 240, Vila Industrial, São José dos Campos – SP.

**COMISSÃO ESPECIAL DE SELEÇÃO:**

**Nomeados pela Portaria nº 008/SME/15**

**Presidente:** Márcia Cristina Campos Ramos, matrícula nº 294674/1

**Membro:** Emelisa Sebastiana de Castro Monteiro, matrícula nº 187630/1

**Membro:** Isabel Ferraz Cantera Pousa, matrícula nº 254389/1

**Membro:** Arthur Filipe Ribeiro, matrícula nº 465460/1

**Suplente:** Nilcéia Cirto Gomes, matrícula nº 233950/1

**DATA DE RECEBIMENTO E ABERTURA DOS ENVELOPES: 20/05/2015, ÀS 09:00 HORAS, NA SME.**

**INFORMAÇÕES:** Informações ou esclarecimentos poderão ser obtidos junto à Presidente da Comissão Especial de Credenciamento na Divisão de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação, sito a Rua Felício Savastano, 240, Vila Industrial, São José dos Campos – SP, telefone 3901-2083, email: [marcia.ramos@sjc.sp.gov.br](mailto:marcia.ramos@sjc.sp.gov.br)



**Anexo A - Seleção 2**

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

**EDITAL DE SELEÇÃO Nº 002 /SME/2015**

A Prefeitura do Município de São José dos Campos torna público que na data, horário e local estabelecidos no preâmbulo deste Edital, receberá os documentos necessários à presente **SELEÇÃO**.

**1. OBJETO**

1.1. O objeto desta SELEÇÃO é o descrito resumidamente no preâmbulo deste edital e detalhadamente nos Anexos I, II, III e V.

**2. RECURSOS FINANCEIROS**

Os recursos financeiros para o convênio a ser formalizado serão atendidos pela dotação orçamentária 40.10.3.3.50.43.12.365.0025.2.042.01, constante do exercício vigente e dos exercícios seguintes.

**3. SUPORTE LEGAL**

- 3.1. Constituição Federal;
- 3.2. Lei Orgânica do Município de São José dos Campos;
- 3.3. Lei Federal nº 8.666/93/93;
- 3.4. Demais disposições legais aplicáveis.

**4. CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO**

- 4.1. Poderão participar da SELEÇÃO as Entidades interessadas que tenham atuação em atividade pertinente e compatível ao objeto e que atenderem a todas as exigências deste edital.
- 4.2. Não serão SELECIONADAS as Entidades:
  - a) declaradas inidôneas para licitar ou contratar ou conveniar com qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta Federal, Estadual ou Municipal;

**Anexo A – Seleção 3**

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

- b) suspensas temporariamente ou impedidas de licitar ou contratar com qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta Federal, Estadual ou Municipal;
- c) com falência decretada, concordatário ou em recuperação judicial ou extrajudicial;
- e) dos quais participe, seja a que título for, servidor público municipal deste Município;
- f) em débito para com as Fazendas Federal, Estadual ou Municipal, bem como com a Previdência Social, FGTS e Justiça do Trabalho;

**5. DOCUMENTOS NECESSÁRIOS PARA A HABILITAÇÃO**

- 5.1. Ata de fundação da entidade, devidamente registrada, que demonstre que a mesma está legalmente constituída há mais de cinco anos como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos;
- 5.2. Estatuto social em vigor, devidamente registrado, devendo constar como norma estatutária não haver remuneração, a qualquer título, de seus Diretores e Conselheiros, bem como a previsão da atividade educacional na finalidade estatutária da entidade;
  - 5.2.1. Caso não haja a norma estatutária descrita no subitem 5.2. deverá a Entidade apresentar declaração de que não remunera seus Diretores e Conselheiros;
- 5.3. Ata de eleição e posse da atual diretoria;
- 5.4. Prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ);
- 5.5. Prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio da proponente (matriz ou filial), ou outra equivalente, na forma da lei;
- 5.6. Prova de regularidade relativa à Seguridade Social (CND) e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;

**Anexo A - Seleção 4**

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

5.7. Prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Constituição das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943;

5.8. Prova de regular funcionamento através de atestado expedido por Órgão Estadual ou Federal;

5.9. Declaração de utilidade pública, em qualquer das esferas (Federal, Estadual ou Municipal);

5.10. Balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, registrado, já exigíveis legalmente e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da entidade interessada, sendo vedada a substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

5.11. Os documentos poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial;

5.12. Os documentos cuja autenticidade puder ser verificada através de sítio na rede mundial de computadores estão dispensados de autenticação.

5.13. Quando não constar data de validade no documento, este será considerado válido se emitido até noventa dias antes da apresentação;

5.14. Serão consideradas inabilitadas as entidades que não atenderem ao disposto no subitem 5 deste Edital, ou apresentarem documentos com vícios ou defeitos que impossibilitem seu entendimento;

5.15. Deverão acompanhar o envelope de Documentos:

5.15.1. Declaração expressa e sob as penas da Lei (Anexo IV), de que:

**Anexo A - Seleção 5**

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

5.15.2. Não está impedida de contratar ou conveniar com a Administração Pública, direta, indireta ou fundacional;

5.15.3. Não foi declarada inidônea pelo Poder Público, em qualquer esfera;

5.15.4. Não existe fato impeditivo à sua habilitação;

5.15.5. Não possui no seu quadro de pessoal menores de 18 anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e menores de 16 anos em qualquer outro tipo de trabalho, salvo na condição de aprendiz, a partir de 14 anos.

5.15.6. Nome, nacionalidade, estado civil, CPF, RG, endereço residencial completo, da pessoa que assinará o convênio, na forma indicada pelo Estatuto Social da Entidade;

5.15.6.1. Na hipótese de indicação de terceiro, mediante instrumento de procuração, deverá este instrumento ser apresentado para a formalização do convênio;

5.15.7. A conveniada deverá manter, durante a execução do convênio, as mesmas condições de habilitação;

5.15.8. Na hipótese de ocorrer algum fato impeditivo para a celebração do convênio, depois de ultrapassada a fase de habilitação, deverá a entidade declarar por escrito, sob as penas da Lei.

**6. DOS RECURSOS**

6.1. As concorrentes inabilitadas poderão interpor recurso no prazo de 05 (cinco) dias úteis, contados da data da publicação do resultado da habilitação;

6.2. O recurso deverá ser dirigido à autoridade superior, por intermédio da Comissão de seleção, a qual poderá, justificando, reconsiderar a decisão, no prazo de 02 (dois) dias úteis, ou, neste mesmo prazo, encaminhá-lo ao Secretário Municipal de Educação para deliberação;

6.3. A decisão do Secretário Municipal de Educação será proferida no prazo de 03 (três) dias úteis, do recebimento do recurso;

**Anexo A - Seleção 6**

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

**7. PLANO DE TRABALHO**

7.1. O Plano de Trabalho proposto pelas Entidades interessadas deverá obedecer o estabelecido no parágrafo 1º do artigo 116 da Lei 8666/93, juntamente com o subitem 6.2.4 do Manual básico – Repasses públicos do terceiro Setor TCE – SP, devendo conter:

7.1.1. identificação do objeto a ser executado;

7.1.2. metas a serem atingidas;

7.1.3. etapas e fases de execução que podem compreender inscrições, matrículas, trabalhos pedagógicos, projetos especiais, formação continuada e outros itens propostos no Plano de Trabalho apresentado;

7.1.4. proposta pedagógica elaborada de acordo com a deliberação 03/03 do Conselho Municipal de Educação de São José dos Campos, a ser aplicada no CEDIN, com base no Referencial Curricular Nacional da Educação Infantil, que será analisada segundo critérios estabelecidos no Anexo II;

7.1.5. O Plano de Aplicação dos Recursos (Anexo III), assim entendido o desdobramento dos recursos que serão repassados pelo Município, e sua respectiva utilização nas diversas espécies de gastos a serem aplicados no CEDIN, mais aplicação de contra partida pela Entidade;

7.1.6. Previsão de início e fim da execução do objeto e das etapas ou fases programadas.

7.2. Os Planos de Trabalho apresentados serão avaliados em conformidade com o Anexo II, em relação à Proposta Pedagógica, desenvolvidas pela Divisão de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação;

7.2.1. O Anexo II estabelece os requisitos mínimos que a proposta deve conter para se classificar.



**Anexo A - Seleção 7**

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

7.3. A Comissão de Seleção fará publicar, nos termos do subitem 16, a relação das entidades classificadas e a respectiva pontuação obtida, sendo considerada vencedora a que atingir a maior pontuação na Proposta Pedagógica;

7.4. Os Planos de Trabalho apresentados pelas entidades habilitadas serão analisados pela Comissão de Seleção, que, com o auxílio da Divisão de Educação Infantil da SME, escolherá a que mais se aproxime dos objetivos e metas buscados pelo Município, para a celebração do convênio, considerando os anexos deste edital.

**8. DA CLASSIFICAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO**

8.1. Classificadas as Entidades pela Comissão de Seleção designada pela Portaria nº 002/SME/2015, o resultado será publicado na forma do subitem 10;

8.2. Decorrido o prazo de 05 (cinco) dias úteis da publicação da classificação, não havendo recurso, o resultado será homologado pelo Secretário Municipal de Educação;

**9. DOS ANEXOS**

9.1. Fazem parte integrante do presente Edital, os seguintes Anexos:

9.1.1. ANEXO I - Diretrizes Básicas para a celebração do Convênio;

9.1.2. ANEXO II - Plano de Trabalho – Proposta Pedagógica;

9.1.3. ANEXO III – Plano de Trabalho – Plano de Aplicação de Recursos;

9.1.4. ANEXO IV – Modelo de Declaração;

9.1.5. ANEXO V – Minuta do Convênio.

**10. DA PUBLICIDADE**

**Anexo A - Seleção 8**

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

10.1. Todos os atos relativos à presente Seleção serão publicados no Boletim Oficial do Município e no sítio oficial de São José dos Campos na internet ([www.sjc.sp.gov.br](http://www.sjc.sp.gov.br))

**11. DOS VALORES**

11.1. Os recursos públicos previstos para os repasses serão de R\$ 302,48 (trezentos e dois reais e quarenta e oito centavos) per capita mensal, por criança na idade de 0 a 2 anos, correspondendo aos níveis: Berçário I, Berçário II e Infantil I; e de R\$ 272,41 (duzentos e setenta e dois reais e quarenta e um centavos) per capita mensal, por criança na idade de 3 a 5 anos, correspondendo aos níveis: Infantil II, Pré I e Pré II.

11.2. A forma de extinção, dissolução e o prazo do convênio é a descrita no Anexo V – Minuta do Convênio;

**12. DISPOSIÇÕES FINAIS**

12.1. O convênio será celebrado, após aprovação legislativa, na forma prevista no Anexo V do Edital;

12.2. Ao apresentar suas propostas, as concorrentes assumem inteira responsabilidade pela perfeita execução do convênio;

12.3. A simples apresentação das propostas implica na aceitação tácita de todos os termos deste Edital e seus respectivos Anexos;

12.4. A Comissão de Seleção, nomeada pela Portaria 008/SME/2015 poderá solicitar das Entidades participantes, informações e esclarecimentos complementares que se fizerem necessários, bem como realizar diligências;

12.5. Em caso de empate, haverá sorteio a ser realizado em Sessão Pública para qual serão convidadas todas as entidades participantes.

12.6. A presente Seleção Pública poderá ser revogada por razões de interesse público decorrente de fato superveniente, devidamente comprovado, podendo também anulá-lo, sem que caiba aos

**Anexo A - Seleção 9**

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

concorrentes o direito a qualquer indenização reembolso ou compensação;

12.7. Os recursos apresentados contra os atos da Comissão de Seleção deverão ser apresentados devidamente fundamentados, durante o horário de expediente da Secretaria Municipal de Educação;

12.8. No caso da desclassificação da Entidade nos itens 7.1, 7.1.1, 7.1.2 e 7.1.3, os documentos subsequentes não serão analisados pela comissão.

12.9. Os documentos apresentados não devem estar encadernados ou espiralados.

12.10. Os casos omissos serão resolvidos pelo Secretário Municipal de Educação;

São José dos Campos, 08 de Maio de 2015.

**Luiz Carlos de Lima**  
**Secretário Municipal de Educação**



**Anexo A - Seleção 10**

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

**EXTRATO DO EDITAL PARA PUBLICAÇÃO:**

**EDITAL DE CONVOCAÇÃO: Seleção Pública nº 002/SME/2015.**

**Objeto:** Seleção de Entidade Social sem fins lucrativos para, em regime de parceria, **CELEBRAR CONVÊNIO COM O MUNICÍPIO PARA O ATENDIMENTO, EM PERÍODO INTEGRAL, DE QUATROCENTAS E DOZE CRIANÇAS COM FAIXA ETÁRIA DE ZERO A CINCO ANOS, EM IMÓVEL PÚBLICO LOCALIZADO NO JARDIM CASTANHEIRA, NESTA CIDADE,** visando atender demanda do Município. Encerramento: 20/05/2015

**Anexo A - Seleção 11**

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

**ANEXO I****DIRETRIZES BÁSICAS PARA A CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO****I – OBJETO**

Com mútua colaboração e em regime de parceria, atender, em período integral 412 crianças com a faixa etária de zero a quatro anos, em escola instalada em imóvel público, CEDIN Jd Castanheira, localizado na Rua Maria Montezzi Sant' Anna, nº 171, Jardim Castanheira, nesta cidade, de maneira a garantir às crianças atendidas o cumprimento de programa pedagógico alinhado ao aplicado pela SME.

**II – HISTÓRICO**

Ciente da responsabilidade do Município em atender esta demanda social, a Prefeitura Municipal de São José dos Campos, construiu imóvel destinado à implantação e desenvolvimento de uma escola de Educação Infantil em período integral para suprir as necessidades dessa população local, cujo desenvolvimento, funcionamento e gestão se pretendem efetivar através de parceria com Entidade Social sem finalidade lucrativa, que se sagrar melhor classificada no procedimento seletivo próprio.

Essa prática de fornecer os meios e operar em parceria com entidades sociais tem demonstrado nos últimos anos, que o atendimento à criança, nesta modalidade, favorece a oferta de vagas, melhora o desempenho da aplicação dos recursos públicos e apresenta um excelente serviço à comunidade, sem contar o exercício prático e exemplar de cidadania, através da participação da sociedade civil, na busca de soluções para os problemas sociais.

Para viabilizar essa parceria, o Município fará a cessão do imóvel, através de permissão de uso, devidamente dotado de mobiliários e equipamentos adequados à faixa etária que será atendida. De igual sorte, repassará recursos que poderão atender a despesas tais como,

**Anexo A - Seleção 12**

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

consumo de água e energia elétrica, e outras previstas como despesas de consumo na Lei 4320/64, sempre buscando a excelência na qualidade do atendimento às crianças.

E mais, para garantir uma alimentação adequada às crianças atendidas, a Prefeitura também se responsabilizará pela oferta das refeições diárias no período em que permanecer na escola.

**III – RECURSOS**

Os recursos públicos previstos para os repasses estarão baseados em um valor per capita mensal de R\$302,48 (trezentos e dois reais e quarenta e oito centavos) para crianças de 0 a 2 anos, correspondendo aos níveis: Berçário I, Berçário II e Infantil I; e de R\$ 272,41 (duzentos e setenta e dois reais e quarenta e um centavos) per capita mensal, por criança na idade de 3 a 5 anos, correspondendo aos níveis: Infantil II, Pré I e Pré II.

O repasse mensal per capita será feito de acordo com o nível de atendimento, mesmo que a criança complete a idade durante o ano letivo.

Esses recursos, juntamente com a contrapartida financeira da entidade, poderão ser destinados à manutenção e conservação do imóvel, despesas com pessoal e encargos sociais, aquisição de serviços de terceiros e materiais de consumo em geral, estabelecendo-se assim, a parceria para a realização desta ação que beneficiará a comunidade da Região Leste.

**IV – OBJETIVOS DO CONVÊNIO**

- Atender em período integral, crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade, filhos de mãe trabalhadora e de baixa renda, propiciando à criança uma educação de qualidade, enquanto a mãe, exercendo sua profissão, encontra-se impossibilitada de fazê-lo pessoalmente.
- Garantir à criança, atendida pela Escola Conveniada, seus direitos básicos como: cuidados, higiene, alimentação sadia, lazer e educação.
- Favorecer a criança, através das oportunidades oferecidas por uma boa educação, desenvolver em si os princípios de caráter e construção de sua cidadania, abrindo novas perspectivas ao seu futuro.

**V – METAS**

**Anexo A - Seleção 13**

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

- Garantir o direito à escola, de acordo com a L.D.B. e a Constituição Federal, que em seu artigo 208 diz que a Educação Infantil é um direito da criança e uma obrigação do Estado.
- Oferecer uma educação de qualidade às crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, da Região Leste do Município.
- Propiciar às mães trabalhadoras, de baixa renda da Região Leste, local adequado para deixar seus filhos.
- Estimular o envolvimento e participação da sociedade civil, na busca de soluções para os problemas sociais.

**VI – REQUISITOS PARA PARTICIPAÇÃO E SELEÇÃO**

Para a escolha da Entidade Social que firmará este convênio com o Município, haverá uma fase de habilitação e uma fase classificatória.

1. A fase de habilitação consiste na análise do efetivo cumprimento dos requisitos fixados no Item 5 do Edital.
2. A fase classificatória consiste na análise do Plano Pedagógico proposto pela Entidade, elaborando segundo os requisitos previstos respectivamente:
  - a) No artigo 116 da Lei de Licitações,
  - b) No Plano Pedagógico (Anexo 2)

2.1. A Pontuação relativa à análise da Proposta Pedagógica somará 61 (sessenta e um) pontos.

**VII– ANEXOS QUE INTEGRAM O EDITAL**

Os anexos que integram este projeto são assim discriminados:

Anexo I – Diretrizes Básicas para a Celebração de Convênio

Anexo II – Plano de Trabalho – Proposta Pedagógica

Anexo III – Plano de Trabalho – Plano de Aplicação de Recursos

Anexo IV - Modelo de Declaração

**Anexo A - Seleção 14**

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Anexo V – Minuta do Convênio

**ANEXO II****PLANO DE TRABALHO – PROPOSTA PEDAGÓGICA****1. INFORMAÇÕES NECESSÁRIAS PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO E PROPOSTA PEDAGÓGICA**

O preenchimento dos itens a serem avaliados, deverá se dar com toda a clareza possível, sendo importante que a Entidade anexe também ao Plano de Trabalho, todo o material, documentos, planilhas, detalhamento de projetos, se for o caso, que possam dar mais evidências aos seus objetivos no convênio.

**1.1. NÚMERO REFERENCIAL MÍNIMO DE FUNCIONÁRIOS PARA O CEDIN Jardim Castanheira**

1.2. O número mínimo de funcionários que trabalharão no CEDIN Castanheira fixado no quadro abaixo, poderá ser considerado no repasse da Prefeitura, no Plano de Aplicação de Recursos, podendo a Entidade proponente arcar em sua contrapartida, com os demais considerados em seu Plano de Trabalho.

## Anexo A - Seleção 15



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Cozinheira = 02	01 = para lactário
	01 = para cozinha
Auxiliar de Cozinha = 04	01 = para lactário
	03 = para cozinha
Auxiliar de Serviços Gerais = 06	
Auxiliar de Escritório = 01	
<b>Número de Educadores por Módulo:</b>	<b>Previsão de atendimento por nível:</b>
<b>01 Educador para cada grupo de:</b>	
06 crianças de BI	02 classes de BI – 30 alunos
08 crianças de BII	04 classes de BII- 74 alunos
10 crianças de Infantil I	03 classes de Infantil I – 75 crianças
25 crianças de Infantil II	03 classes de Infantil II – 70 crianças
25 crianças de Pré I	03 classes de Pré I – 70 crianças
30 crianças de Pré II	03 classes de Pré II – 93 crianças
Professores = 01 para cada classe	
Diretor Pedagógico = 01	

<b>Funcionário cedido pela SME como suporte pedagógico</b>
Orientador de Escola = 01

A Secretaria Municipal de Educação cederá 14 estagiários para o auxílio ao trabalho pedagógico, que não poderão ser incluídos no quadro de funcionários da Entidade.

O horário referencial dos profissionais que trabalharão na Creche será:

**Anexo A - Seleção 16**

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

- a) Horário do Educador = 8 horas diárias
  - b) Horário do Professor = 5 horas diárias
  - c) Horário do Estagiário = 6 horas diárias
  - d) Horário dos demais Funcionários = 8 horas diárias
- 1.3. O horário de funcionamento referencial previsto para o CEDIN será de 10 (dez) horas diárias, no mínimo, de segunda à sexta-feira.
- 1.4. O CEDIN funcionará durante o ano, devendo respeitar, para fins pedagógicos, o ano letivo previsto em calendário a ser aprovado pela Supervisão de Ensino Municipal.
- 1.5. Poderá a entidade em seu Plano de Trabalho, optar por 30 dias de férias, compreendidos entre o período de final de dezembro a início de fevereiro de cada ano.

**2. CRITÉRIOS PARA A AVALIAÇÃO DA PROPOSTA PEDAGÓGICA PONTUAÇÃO = Total de 61 pontos**

2.1. O Plano de trabalho específico da parte pedagógica deverá ser efetuado com base nas diretrizes traçadas pelo Referencial Curricular Nacional da Educação Infantil, Proposta Curricular da Rede Municipal de Educação para o Berçário e Deliberação 03/03 do Conselho Municipal de Educação de São José dos Campos, em que serão considerados para pontuação, os quadros abaixo:

**Quadro 1 – Organização do Tempo Didático – 20 (vinte) pontos**

Apresentação da proposta da organização do tempo didático especificando as diferentes faixas etárias, considerando que serão atendidas 412 crianças, com faixa etária de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, compreendendo:

- Berçário I – Do nascimento a 11 meses ou a completarem 2015.
- Berçário II – 1 (um) ano completo ou a completar até março de 2015.
- Infantil I- 2 (dois) anos completos ou a completar até março de 2015.
- Infantil II- 3 (três) anos completos ou a completar até março de 2015.
- Pré I – 4 (quatro) anos completos ou a completar até março de 2015.
- Pré II – 5 (cinco) anos completos ou a completar até março de 2015.



## Anexo A - Seleção 17



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Conteúdo Apresentado	Regular	Bom	Ótimo
<b>Pontuação</b>	<b>0 a 6</b>	<b>7 a 13</b>	<b>14 a 20</b>
Proposta	- Projetos	- Projetos - Sequências Didáticas	-Projetos - Sequências Didáticas -Atividades Permanentes para Berçário e Infantil.

**Quadro 2 – Recursos Educacionais Especiais – 6 (seis) pontos**

Contemplar o atendimento das crianças com deficiências, apresentando as propostas:

Conteúdo Apresentado	Regular	Bom	Ótimo
<b>Pontuação</b>	<b>0 a 2</b>	<b>3 a 4</b>	<b>5 a 6</b>
Proposta	Organização do espaço e material específico, adequando-os às deficiências. Atendimento às famílias e profissionais que atuam diretamente com a criança	- Organização do espaço e material específico, adequando-os às deficiências. Atendimento às famílias e profissionais que atuam diretamente com a criança -Formação específica para os profissionais que atuam com a criança com deficiência.	- Organização do espaço e material específico, adequando-os às deficiências. Atendimento às famílias e profissionais que atuam diretamente com a criança -Formação específica para os profissionais que atuam com a criança com deficiência. - Adaptação curricular para a criança com deficiência.

**Quadro 3 – Trabalho em parceria com a comunidade – 8 (oito) pontos**



## Anexo A - Seleção 18



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Apresentar as propostas que serão utilizadas para garantir a articulação da instituição com a família e a comunidade, de forma democrática e pluralista, considerando-as como parcerias e interlocutoras no processo educativo, apresentando projetos:

Conteúdo Apresentado	Regular	Bom	Ótimo
Pontuação	0 a 2	3 a 5	6 a 8
Propostas	- Reuniões de pais periódicas.	- Reuniões de pais periódicas. - Realização de eventos culturais envolvendo as famílias.	- Reuniões de pais periódicas. - Realização de eventos culturais envolvendo as famílias. - Realização de palestras e cursos às famílias.

### Quadro 4 – Formação em serviço dos funcionários e profissionais – 9 (nove) pontos

Apresentar carga horária de formação continuada em serviço do quadro de professores, educadores e demais funcionários que atuarão na escola, assegurando a participação de todos no processo educacional.

#### 4.a. Professores

Conteúdo Apresentado	Regular	Bom	Ótimo
Pontuação	01	02	03
Carga horária da Formação	Formação de 2 horas semanais	Formação de 3 horas semanais	Formação de 4 horas semanais

#### 4.b. Educadores

## Anexo A - Seleção 19



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Conteúdo Apresentado	Regular	Bom	Ótimo
Pontuação	01	02	03
Carga horária da Formação	Formação de 1 horas semanais	Formação de 2 horas semanais	Formação de 3 horas semanais

## 4.c. Funcionários

Conteúdo Apresentado	Regular	Bom	Ótimo
Pontuação	01	02	03
Carga horária da Formação	Formação de 1 horas mensal	Formação de 2 horas mensais	Formação de 3 horas mensais

## Quadro 5 – Forma de Avaliação do desenvolvimento da Criança – 8 (oito) pontos

Demonstrar a forma de avaliação da prática educativa de cada criança, de forma sistemática e contínua que tenha como objetivo a melhoria da ação educativa.

Conteúdo Apresentado	Regular	Bom	Ótimo
Pontuação	0 a 2	3 a 5	6 a 8
Modelo Apresentado	Modelo descritivo individual, anual.	Modelo descritivo individual, semestral.	Modelo descritivo individual e coletivo semestral.

## Quadro 6 – Quadro de Funcionários – Contrapartida de entidade 10 (dez) pontos

**Anexo A - Seleção 20**

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Demonstrar, através de planilhas, o número de funcionários que atuarão diretamente com as crianças, **além do número mínimo indicado pelo Quadro de Pessoal exigido no Anexo 3, item 1, sub-item 1.1. da Secretaria Municipal de Educação, considerando-se a pontuação máxima de 10 pontos.**

**6.a Pessoal Técnico**

<b>Pontuação</b>	2 pontos para cada profissional apresentado
Planilha Apresentada	Terá quadro de pessoal técnico (professores, educadores, etc.), em quantidade superior ao indicado.

**6.b. Pessoal de Apoio**

<b>Pontuação</b>	1 ponto para cada profissional apresentado
Planilha Apresentada	Terá quadro de pessoal de apoio, (ASG, Cozinheira, secretaria, etc.) em quantidade superior ao indicado.

**Anexo A - Seleção 21**

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

**6.c. Pessoal Técnico com propostas diferenciadas**

<b>Pontuação</b>	1 ponto para cada profissional apresentado
Planilha Apresentada	Terá também no quadro de pessoal técnico, profissionais que atendam às propostas diferenciadas como judô, capoeira, natação, entre outros, superior ao indicado.

**Anexo A - Seleção 22**

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

**ANEXO III****PLANO DE TRABALHO – Plano de Aplicação de Recursos****1. Informações necessárias para a Elaboração do Plano de Aplicação de Recursos.**

O preenchimento dos itens a serem avaliados, deverá se dar com toda clareza possível, sendo importante que a Entidade anexe também ao Plano de Trabalho, todo o material, documentos, planilhas, detalhamento de projetos, se for o caso, que possam trazer os subsídios necessários para a análise dos dados solicitados para pontuação.

1.1. Para a elaboração do Plano de Aplicação de Recursos deverá ser observada pela entidade que:

- a) A Prefeitura fará a cessão do imóvel através de permissão de uso enquanto vigente o convênio;
- b) A Prefeitura fará a cessão dos mobiliários e equipamentos indispensáveis ao regular funcionamento das atividades da escola;
- c) A Prefeitura se responsabilizará pela manutenção do prédio e dos bens patrimoniais cedidos, e pagamento das taxas de água e energia elétrica;
- d) A Prefeitura fornecerá a alimentação escolar (merenda) aos alunos;
- e) Os recursos públicos previstos para as pessoas estarão baseados em um valor per capita mensal R\$302,48 (trezentos e dois reais e quarenta e oito centavos) para crianças de 0 a 2 anos, correspondendo aos níveis: Berçário I, Berçário II e Infantil I; e de R\$272,41 (duzentos e setenta e dois reais e quarenta e um centavos) per capita mensal, por criança na idade de 3 a 5 anos, correspondendo ao nível: Infantil II, Pré I e Pré II.
- f) A prefeitura disponibilizará para a atuação na Unidade escolar 01 Orientador de Escola e 06 estagiários.
- g) As regras básicas quanto às despesas e gastos autorizados e suas respectivas comprovações, correspondentes aos recursos repassados no Manual Básico TCE – SP, [www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br)

**Anexo A - Seleção 23**

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

**ANEXO IV****DECLARAÇÃO**

Em cumprimento as determinações da Lei Federal nº 8.666/93, DECLARAMOS, para fins de participação na Seleção Pública 002/SME/2015, que:

1. Nossa entidade não está impedida de contratar ou conveniar com a Administração Pública, direta e indireta;
2. Não foi declarada inidônea pelo Poder Público, de nenhuma esfera;
3. A entidade é autossustentável, possuindo fontes de recursos além dos oriundos dos cofres públicos;
4. Não existe fato impeditivo à nossa habilitação;
5. Não possuímos no nosso quadro de pessoal menor de 18 anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e menores de 16 anos em qualquer outro tipo de trabalho, salvo na condição de aprendiz, a partir de 14 anos.

Por ser a expressão da verdade, eu \_\_\_\_\_,

Representante legal da entidade \_\_\_\_\_,

firmo a presente sob as penas da lei.

DATA \_\_\_\_\_

ASSINATURA E CARIMBO \_\_\_\_\_

## Anexo A - Seleção 24



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

## ANEXO V

## Minuta do Convênio

**Termo de Convênio que entre si celebram o Município de São José dos Campos e a Entidade \_\_\_\_\_, objetivando a Implantação e desenvolvimento de CEDIN Jardim Castanheira para atendimento de crianças de 0 a 5 anos de idade, da Região Leste deste Município.**

Data:

**Prazo: dois anos, prorrogáveis nos termos da Lei nº 8.666/93**

Valor: R\$

Dotação Orçamentária:

Processo Administrativo:

Pelo presente instrumento, o Município de São José dos Campos, pessoa jurídica de direito público interno, com sede no Paço Municipal situado na Rua José de Alencar nº 123, centro, neste ato representado pelo Senhor Secretário Municipal de Educação, Sr. Luiz Carlos de Lima, casado, portador de RG.....SSP/SP e CPF nº ....., por força da Delegação de Competência conferida pelo Decreto nº 11.756 de 06 de Junho de 2005, adiante denominado simplesmente Município, devidamente autorizado pela Lei Municipal nº .....,de ....., adiante denominado simplesmente Município, e a entidade assistencial....., pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, .....,com CGC/MF nº ....., e sede neste Município, na....., neste ato representada pelo seu....., doravante denominada simplesmente Entidade Conveniente, tendo em vista o que consta do processo administrativo nº ....., celebram o presente Convênio, que se regerá pelas cláusulas e condições seguintes:

**Anexo A - Seleção 25**

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

**CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO**

O presente Convênio tem por objetivo a Implantação e o desenvolvimento de uma escola no Jardim Castanheira destinada ao atendimento, em período integral, de 412 (quatrocentas e doze crianças) crianças com a faixa etária de 0 (zero) a 5 (cinco anos), da Região Leste deste Município de São José Dos Campos, conforme estabelecido no processo de seleção nº 002/SME/2015

**CLÁUSULA SEGUNDA: DO VALOR**

O Município repassará à ENTIDADE CONVENENTE, os valores previstos no cronograma de desembolso aprovado pela Secretaria Municipal da Educação, anexo às fls. .... dos autos de processo administrativo nº ....., ficando a cargo da ENTIDADE CONVENENTE, como contrapartida no convênio, o pagamento de todas as despesas havidas além do valor do repasse mensal, de acordo com o Plano de aplicação Financeira devidamente aprovado e constante de fls.....dos mesmos autos de processo já citado.

§ 1º - Para o primeiro ano de vigência do convênio, o valor do repasse de recursos, constante do Cronograma de Desembolso fixado será de R\$ .....(.....).

§ 2º - Para os exercícios seguintes, a cada ano, o valor será fixado em cronograma de desembolso próprio, estabelecido em Plano de Trabalho que inclui o Plano de Aplicação de Recursos, o qual, juntamente com a proposta Pedagógica, deverá ser entregue pela Entidade Convenente no mês de novembro de cada ano.

§ 3º - Os saldos do convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.

§ 4º - As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.

**CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES**

Para a execução do presente convênio o Município e a Entidade Convenente terão as seguintes obrigações:

**I – COMPETE AO MUNICÍPIO:**



## Anexo A - Seleção 26



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

- a) Autorizar e supervisionar o funcionamento do CEDIN Jardim Castanheira, de acordo com a legislação em vigor;
- b) Estabelecer os critérios para o repasse de verbas à Entidade Convenente, de acordo com o número de crianças atendidas, aprovar e homologar o plano de aplicação de recursos, e o respectivo cronograma de desembolso;
- c) Orientar a Entidade Convenente quanto à utilização dos recursos recebidos, registro e prestação de contas;
- d) Prestar assessoramento técnico- pedagógico e administrativo à Entidade Convenente, através de planejamento conjunto a ser realizado de forma sistemática;
- e) Fiscalizar periodicamente a utilização dos recursos repassados à Entidade Convenente, acompanhando o plano de aplicação aprovado;
- f) Organizar programas de treinamento, em horários coletivos de trabalho na SME, a fim de qualificar os profissionais contratados pela Entidade Convenente que atuarão no atendimento das crianças;
- g) Ceder para o uso exclusivo do desenvolvimento do convênio, e pelo prazo de sua vigência, o imóvel público melhor descrito e caracterizado no memorial descritivo, planta e laudo de avaliação constantes do anexo\_\_\_\_\_da lei municipal autorizativa\_\_\_de \_\_\_de \_\_\_de\_\_\_\_\_, e mediante a assinatura do Termo de Permissão de Uso, ANEXO I que integra este Instrumento.
- h) Ceder equipamentos, inclusive eletro-eletrônicos e mobiliários necessários ao desenvolvimento das atividades conveniadas;
- i) Responsabilizar-se pela oferta e controle da alimentação Escolar às crianças atendidas;
- j) Avaliar periodicamente o convênio, inclusive mediante obtenção de informações junto à comunidade local e a Entidade Convenente;
- k) Providenciar, no primeiro ano de vigência do convênio, a inscrição e classificação das crianças que serão atendidas, ficando a matrícula sob a responsabilidade da Entidade Convenente.
- l) Fiscalizar o preenchimento das matrículas efetivadas pela Convenente com objetivo de manter o atendimento à demanda sem deixar vagas em aberto;
- m) Disponibilizar para a atuação na creche 01 (um) Orientador de Escola e 14 (quatorze) estagiários.

**II- COMPETE À ENTIDADE CONVENENTE:**

- a) Realizar com eficácia e zelo o atendimento das crianças, cumprindo fielmente o objetivo do presente convênio;
- b) Cumprir e fazer cumprir o que foi aprovado no Plano de Trabalho, tanto na parte Pedagógica quanto na Aplicação de Recursos;
- c) Abrir conta corrente exclusiva para o recebimento dos recursos originários do presente convênio, em instituição bancária oficial;
- d) Administrar e empregar os recursos financeiros repassados pelo Município, em conformidade com o plano de trabalho e cronograma físico-financeiro aprovados;

**Anexo A - Seleção 27**

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

- e) Prestar contas da utilização dos recursos recebidos, seguindo as instruções e orientações expedidas pela Secretaria Municipal de Educação;
- f) Determinar a participação de empregados em programas de formação continuada, encaminhando-os – quando convocados pela Secretaria Municipal de Educação – aos programas de treinamento;
- g) Manter permanentemente a qualidade do atendimento às crianças sob sua responsabilidade;
- h) Manter condições de higiene e segurança compatíveis com a atividade realizada;
- i) Manter os recursos humanos necessários ao bom desenvolvimento do objeto do convênio, segundo as diretrizes traçadas pela Supervisão de Ensino do Município, no processo de autorização de funcionamento da creche;
- j) Manter e conservar os equipamentos e mobiliários cedidos pelo Município, devolvendo-os em condições de uso e funcionamento ao término do convênio;
- k) Manter o imóvel cedido em boas condições de uso, comunicando previamente ao Município sobre a necessidade de reformas destinadas à sua manutenção e segurança;
- l) Contratar seguro patrimonial dos eletrodomésticos e equipamentos eletro – eletrônicos cedidos pelo Município para a utilização do convênio;
- m) Providenciar, no prazo de 30 dias após o término do prazo deste convênio, a devolução do imóvel e dos equipamentos e mobiliários pertencentes ao Município, em bom estado de uso e conservação, independentemente de quaisquer notificações ou interpelações administrativas ou judiciais;
- n) Providenciar, à exceção daquelas elaboradas no início do convênio, as inscrições e classificação das crianças a ser atendidas, segundo critérios definidos pela Secretaria Municipal de Educação;
- o) Providenciar a matrícula das crianças que serão atendidas;
- p) Complementar com recursos próprios, serviços, materiais de consumo, projetos e despesas relativas ao convênio que sobejarem do repasse mensal previsto no cronograma de desembolso e Plano de Aplicação de Recursos anualmente aprovados.

Parágrafo Único: As obrigações do Município inseridas no item I, desta cláusula, serão cumpridas através da Secretaria Municipal de Educação.

**CLÁUSULA QUARTA – DO PRAZO**

O presente convênio vigorará pelo prazo de 2 (dois) anos, contados da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado, nos termos da Lei nº 8.666/93.

Parágrafo Único: A posse do imóvel, mobiliários e equipamentos eletro eletrônicos dar-se-á em cinco dias úteis contados da data de assinatura deste convênio, devendo a Entidade Conveniente dar início à operacionalização em até cinco dias úteis contados desta data.

**Anexo A - Seleção 28**

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

**CLÁUSULA QUINTA – DA ALTERAÇÃO DAS CLÁUSULAS DO CONVÊNIO**

O presente convênio poderá ser alterado, por mútuo consentimento, mediante Termo Aditivo, respeitados os limites previstos na Lei Orçamentária Anual e atendidos os requisitos instituídos pelo artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**CLÁUSULA SEXTA – DA RESPONSABILIDADE PELOS ENCARGOS**

A responsabilidade pelo pagamento de encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do presente convênio, ficará inteira e exclusivamente a cargo da Entidade Convenente, durante o período de vigência deste Convênio.

Parágrafo Único – O descumprimento comprovado da responsabilidade prevista nesta cláusula constituirá hipótese de falta grave, ensejando a rescisão motivada do convênio.

**CLÁUSULA SÉTIMA – DA EXTINÇÃO OU DISSOLUÇÃO DO CONVÊNIO**

O presente convênio será extinto:

I. Pelo decurso do prazo de exigência, observada a possibilidade de prorrogação prevista na Cláusula Quarta;

II. Por rescisão, que se dará:

d) pelo mútuo consentimento dos convenentes;

e) pela denúncia de uma das partes, com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias, justificando os motivos ensejadores do rompimento do ajuste;

f) pela ocorrência de força maior, caso fortuito ou “factum principis” – ato emanado de autoridade federal, estadual ou municipal que leve à impossibilidade de execução, temporária ou definitiva, do presente convênio.

III- Pela resolução ou rescisão na ocorrência de faltas graves cometidas por culpa ou dolo que impossibilitem a plena execução do presente convênio.

§ 1º Na hipótese da extinção antecipada do convênio, a Entidade Convenente providenciará a desocupação do imóvel, com a devolução dos equipamentos e mobiliários cedidos, no prazo de 30 (trinta) dias contados da data da extinção, devolvendo-os ao Município em perfeita ordem e condições de uso.

§ 2º Na hipótese de resolução ou rescisão do convênio, comprovada a existência de culpa ou dolo, a Entidade Convenente deverá ressarcir aos cofres públicos municipais todos os prejuízos apurados.

**Anexo A - Seleção 29**

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

**CLÁUSULA OITAVA – DOS SALDOS FINANCEIROS REMANESCENTES**

Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção deste convênio, os saldos financeiros remanescentes, inclusive aqueles provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à Prefeitura, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pelo Município, através de sua Secretaria de Educação.

**CLÁUSULA NONA - DA PRESTAÇÃO DE CONTAS**

A Entidade Conveniente prestará contas:

I – Mensalmente dos recursos recebidos para a consecução dos objetivos do convênio, até o décimo quinto dia útil do mês subsequente ao recebimento do repasse de verbas.

II – No mês de novembro de cada ano, juntamente com a apresentação do Plano de Trabalho para o exercício seguinte:

**CLÁUSULA DÉCIMA: DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA –**

O convênio correrá por conta da dotação orçamentária nº 40.10.3.3.50.43.12.365.0025.2.042.01 referente ao exercício de 2015 e dotações pertinentes aos exercícios seguintes.

**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DISPOSIÇÕES GERAIS**

I – O Cronograma de desembolso de fls..... é parte integrante deste instrumento, sendo seu Anexo II;

II – O Plano de Trabalho a ser executado pela Entidade Conveniente é parte integrante deste instrumento, sendo seu Anexo III.

**CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DO FORO**

Fica eleito o foro da Comarca de São José dos Campos para dirimir as dúvidas acaso originadas deste convênio, que não possam ser resolvidas de comum acordo entre os convenientes.

E, por estarem assim de acordo com as cláusulas e condições do presente convênio, firmam este termo em 03 (três) vias de igual teor e forma, para um só efeito, na presença das testemunhas abaixo que também assinam este instrumento.

São José dos Campos, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.