UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ
Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional
Marcia Paiva de Medeiros

EFETIVIDADE EM GESTÃO DO TERCEIRO SETOR:
Uma Análise da Transparência e Prestação de Contas nas Parcerias com o Município de Caraguatatuba

Caraguatatuba
2025

UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ
Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional
Marcia Paiva de Medeiros

EFETIVIDADE EM GESTÃO DO TERCEIRO SETOR:
Uma Análise da Transparência e Prestação de Contas nas Parcerias com o Município de Caraguatatuba

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Desenvolvimento Regional do Departamento de Gestão e Negócios da Universidade de Taubaté.

Área de Concentração: Planejamento, Gestão e Avaliação do Desenvolvimento Regional

Orientadora: Prof.ª. Dra. Andréia Fogaça Rodrigues Maricato

Caraguatatuba
2025

UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ

Marcia Paiva de Medeiros

EFETIVIDADE EM GESTÃO DO TERCEIRO SETOR:
Uma Análise da Transparência e Prestação de Contas nas Parcerias com o Município de Caraguatatuba

Data: _____

Resultado: _____

BANCA EXAMINADORA

Prof.ª Dr. ª Andréia Fogaça Rodrigues Maricato - Universidade de Taubaté

Assinatura_____

Prof.ª Dr. Edson Trajano Vieira - Universidade de Taubaté

Assinatura_____

Prof.ª Dr. André Félix Ricotta de Oliveira Universidade de Taubaté

Assinatura_____

Prof.ª Dr. ª Quésia Postigo Kamimura - Universidade de Taubaté

Assinatura_____

Prof. Dr. Luciano de Almeida Pereira - Universidade de Taubaté

Assinatura_____

Para Dr. Saulo,

Meu eterno agradecimento a você, companheiro incansável, que com sua inestimável ajuda e valioso suporte, esteve presente em cada etapa superada da minha jornada no mestrado. Sua orientação foi fundamental para a elaboração desta dissertação.

Aos meus amados filhos Fernanda, Mariana e Felipe,

A vocês, dedico esta conquista. Agradeço imensamente a compreensão, o carinho e a paciência pelas minhas ausências durante este período de dedicação. O amor e o apoio de vocês foram a minha maior força.

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é analisar a presença das Organizações da Sociedade Civil (OSC) nos serviços públicos do Município de Caraguatatuba, com a aplicabilidade da Lei Federal nº 9.637/1.998 (contrato de gestão), e Lei Federal nº 13.019/2.014 (Marco Regulatório do Terceiro Setor), com foco na Transparência e Prestação de Contas dos recursos repassados e nas consequências sobre os indicadores de qualidade do Município. Espera-se com isso contribuir para um melhor entendimento sobre a existência da Governança Corporativa na gestão do Terceiro Setor durante a prestação de serviços públicos, relacionada à observância aos princípios da Transparência e da regular Prestação de Contas, na gestão dos recursos públicos repassados, bem como identificação de problemas e propositura de diretrizes para melhorar aplicação e fiscalização dos serviços, de forma a refletir na efetividade da parceria. Objetiva, ainda, analisar a relação entre as parcerias realizadas e o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030. O estudo se ampara numa análise histórica e jurídica, com pesquisa descritiva - exploratória, documental e bibliográfica – pautada em documentos oficiais, relatórios de prestação de contas e dados disponíveis em repositórios públicos de informações sobre três eixos de parcerias já estabelecidas – saúde, assistência social e educação, no lapso temporal de 2015 a 2024. Os dados demonstram que o princípio da Prestação de Contas é atendido sob a ótica de se evitar a punição do Ente Público, porém com prejuízo da Transparência dos dados, em especial no que tange à clara identificação de desafios e proposição de soluções nos três eixos de parcerias analisados. Conclui-se, com isso, que existe importante espaço para melhoria no ordenamento jurídico e propõe-se a criação de um manual orientativo que permita melhorar a lógica da prestação de contas e da transparência de forma a ser possível perceber a efetividade dos recursos empenhados na melhoria dos serviços públicos.

Palavras-chave: Terceiro Setor; Gestão; Governança; Transparência; Prestação de Contas.

ABSTRACT

This present work analyses the work of Civil Society Organizations (CSO) at public services level within Caraguatatuba county, in São Paulo, Brazil, especially after the introduction of Federal Laws nº 9.637/1.998 – on the creation of management contracts – and nº 13.019/2.014, on the creation of the Regulatory Landmark for the Third Sector, with emphasis on partnerships related to Transparency and Accountability of the deployment of resources and its impact on the county's quality indexes. With those steps it is hoped to develop a better understanding of the existence of Corporate Governance at the Third Sector during the performance of public services related to the observance of principles of Transparency and Accountability of public resources management as well as the identification of problems and proposition of solutions to better apply and oversight of services as to reflect the partnership effectiveness. It aims, still, to analyze the relationship between established partnerships and fulfillment of The United Nations' 2023 Agenda for Sustainable Development Goals (SDG). The study is based on historical and legal analysis with descriptive research – exploratory, documental and bibliographic – based on official documents, accountability reports and data available at public repositories of information on three axes of current established partnerships: health, social assistance and education during the 2015-2024 period. The results show that the principle of Accountability is well fulfilled under the goal of avoiding oversight penalties to the detriment of Transparency, specifically relating to clear identification of challenges and proposition for solutions on the three axes of partnerships analyzed. There is a great opportunity for improvement of the legal system and proposes the creation of a guidance manual that allows to better improve the logic of accountability and transparency as it becomes possible to understand the effectiveness of public resources applied to improvement of public services.

Keywords: Third Sector; Management; Governance; Transparency; Accountability.

INDICE DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1 - Combinações possíveis entre agentes e fins 19
Quadro 2 - Principais Características das entidades que integram o Terceiro Setor 23
Quadro 3 - Descrição das principais normas vigentes sobre Terceiro Setor 26
Quadro 4 - Principais mudanças em questão 29
Quadro 5 - Identificação das entidades 49
Quadro 6 - Alterações empregadas 54
Quadro 7 - Checklist para coleta de dados em sítios eletrônicos 59
Quadro 8 - Resultados dos Pilares da Transparência e Prestação de Contas 59

Figura 1 - Litoral Norte Paulista. 51
Figura 2 - Localização de Caraguatatuba no Litoral Norte Paulista. Fonte: IBGE, Portal Cidades 52
Figura 3 - Índice Paulista de Responsabilidade Social - RM Vale do Paraíba e Litoral Norte. Fundação SEADE, 2018 63
Figura 4 Evolução comparativa do IDEB. Caraguatatuba x Estado de São Paulo x Brasil. 64
Figura 5 - Evolução comparativa do IDEB para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Caraguatatuba x Estado de São Paulo x Brasil. Fonte: IDEB 2023 65
Figura 6 - Evolução comparativa do IDEB para os Anos Finais do Ensino Fundamental. Caraguatatuba x Estado de São Paulo x Brasil. Fonte: IDEB 2023 65
Figura 7 Performance de Caraguatatuba frente ao projetado pelo INEP para o período 2007-2023. Fonte: IDEB 2023, INEP. 66
Figura 8 – Desempenho de Caraguatatuba no IEG-M ao longo dos anos. Fonte: Portal IEG-M/TCE-SP 70
Figura 9 – Desdobramento Comparativo – Com indicador temático. Fonte: IBGE e dados fornecidos pelas prefeituras via questionário IEG-M 71
Figura 10 - Razão de Mortalidade Materna. Caraguatatuba 2000-2023. Fonte: SIM Tabnet / DataSUS 72
Figura 11 Mortalidade Infantil. Caraguatatuba, 2000 a 2024. Fonte: SESSP-CCD/FSEADE - Base Unificada de Óbitos 74
Figura 12 - Evolução da TMI em Caraguatatuba entre 2000 e 2011. Fonte: SIM / DataSUS 75

Figura 13 - Evolução da TMI em Caraguatatuba entre 2012 a 2024. Fonte: SIM / DataSUS 75
Figura 14 Evolução da Mortalidade Infantil de 0 a 4 anos nos demais municípios do Litoral Norte entre 2000 e 2024. Fonte: Tabnet/DataSUS. 76
Figura 15 - Mortes Evitáveis em Caraguatatuba. 2000 a 2024. Fonte: SIM/DataSUS 78
Figura 16 - Distribuição da Alocação de Recursos em 2017. Fonte: Prefeitura de Caraguatatuba, Portal da Transparência 87
Figura 17 - Distribuição da Alocação de Recursos em 2024. Fonte: Prefeitura de Caraguatatuba, Portal da Transparência 87

Sumário

1 INTRODUÇÃO 7
1.1 Problema 10
1.2 Objetivos 11
1.2.1 Objetivo Geral 11
1.2.2 Objetivos Específicos 11
1.3 Delimitação do estudo 12
1.4 Relevância do estudo 12
1.5 Organização da dissertação 15
2 REVISÃO DA LITERATURA 18
2.1 O Terceiro Setor – Origem e Conceito 18
2.2 Tipo de Organizações Sociais 26
2.3 Marco Regulatório do Terceiro Setor 28
2.4 Conceitos Fundamentais: Poder Público e Serviço Público 33
2.5 Gestão Pública e Desenvolvimento 34
2.6 O Conceito de ESG: Origem e Desenvolvimento 36
2.6.1 Governança Corporativa no Terceiro Setor 38
2.6.2 Eficácia, Eficiência e Efetividade 44
3 MÉTODO 48
3.1 Área de realização 48
3.2 Instrumentos 49
3.3 Plano para coleta de dados 50
3.4 Plano para análise de dados 50
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES 51
4.1 Transparência e Prestação de Contas 56
4.2 Indicadores 62
4.2.1 Razão de Mortalidade Materna 71

4.2.2 Taxa de Mortalidade infantil 73
4.2.3 Mortalidade por causas evitáveis em Caraguatatuba 77
4.2.4 Indicadores da Assistência Social 79
4.2.5 Indicadores da Educação 80
4.2.6 Dificuldades na Obtenção e Sistematização de Dados Públicos 82
4.3 Instrumentos Jurídicos e Gestão Pública 83
4.4 Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis em Caraguatatuba 86
4.5 Manual 91
5 CONCLUSÕES 93
6 REFERÊNCIAS 98
7 APÊNDICE A – TERMO DE ANUÊNCIA DE INSTITUIÇÃO 106

1 INTRODUÇÃO

Com base no princípio democrático de que os cidadãos têm o direito e a responsabilidade de participar nas decisões políticas que afetam o coletivo, contribuindo para o bem comum, surgiu o conceito de participação social, que ocorre em diferentes níveis, desde o âmbito local até o nacional, e abrange diversas formas de envolvimento (Silva; Oliveira; Abreu, 2021).

Segundo Cruz *et al.* (2010) a sociedade brasileira tem experimentado significativas transformações recentes, impulsionadas pela democratização política, avanços tecnológicos, maior capacidade de escolha e qualidade no consumo, estabilidade econômica, liberalização dos mercados e privatizações.

A crise do Estado e a implementação de um modelo de estado mínimo comprometeram funções governamentais voltadas ao bem-estar social, o que proporcionou ao terceiro setor mais autonomia para atuar em questões públicas.

Cruz *et al.* (2010) argumenta que essa descentralização da responsabilidade social ocorre em um contexto complexo de diversidade cultural e uma variedade de necessidades sociais. Diante da crescente demanda por atuação do terceiro setor, observa-se uma intensa concorrência entre as organizações em busca de financiamento para seus projetos e objetivos.

Por outro lado, é possível observar no Litoral Norte Paulista, um crescente aumento da população gerado, entre outros motivos, pela realização de grandes empreendimentos, como a instalação da Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba (UTGCA), a ampliação da Rodovia dos Tamoios, a ampliação do Porto de São Sebastião e o fenômeno migratório verificado a partir de 2020 em função da Pandemia de Covid-19 onde muitas famílias optaram por deixar os grandes centros e migrar para cidades de menor porte.

O rápido crescimento desordenado dos quatro municípios da região, com destaque para Caraguatatuba, que vivenciou um aumento de aproximadamente 34% em sua população desde o Censo Demográfico de 2010, tem gerado impactos profundos na região e por conseguinte nas principais áreas do setor público (educação, assistência social e saúde) com o necessário aumento na oferta de serviços.

A esse respeito, cabe destacar que o Estado brasileiro tem enfrentado dificuldades estruturais e orçamentárias para expandir diretamente a prestação de serviços públicos no mesmo ritmo do crescimento populacional. Conforme apontam Moura e Giambiagi (2007), a descentralização de competências imposta pela Constituição Federal de 1988 aos municípios não veio acompanhada de uma proporcional transferência de recursos financeiros, o que gerou o fenômeno da "descentralização desorganizada". Essa situação compromete a capacidade administrativa local de absorver, com estrutura própria, o aumento da demanda por serviços públicos.

Como uma das ferramentas utilizadas para mitigar tais efeitos, os Municípios têm se utilizado de parcerias com o Terceiro Setor, especialmente após a vigência da Lei Federal nº 9.637/1.998 (BRASIL, 1.998), que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e Lei Federal n° 13.019/2.014 (BRASIL, 2.014), que trata do Marco Regulatório do Terceiro Setor, que passaram a ter um papel fundamental no funcionamento de parte dos serviços públicos ofertados à população local.

Mencionadas leis aprovadas a partir da década de 1990, foram lançadas junto às bases da reforma do Estado brasileiro, historicamente marcado por ineficiências e excessiva burocratização que, de modo geral, buscava transferir os conhecimentos do setor privado para o setor público, visando melhorar e ampliar a capacidade estatal em atender aos interesses públicos com prestação de serviços eficazes e de qualidade (Bresser, 1.998).

Um dos aspectos centrais dessa transformação foi a inclusão do terceiro setor na prestação de serviços públicos essenciais e não exclusivos, como saúde, educação, assistência social, cultura e tecnologia. Esse modelo cresceu rapidamente e, atualmente, as organizações da sociedade civil estão presentes nos três níveis de governo, desempenhando um papel relevante em diversas áreas.

Por meio das organizações sociais, o Poder Público tem oferecido parte dos seus serviços públicos, em especial para aqueles com maior vulnerabilidade social, atendendo às determinações legais, inclusive quanto à aplicabilidade dos percentuais obrigatórios definidos na Constituição Federal.

Nesse contexto, é imperioso reconhecer que o crescimento populacional de Caraguatatuba não é um dado inerte, mas um vetor dinâmico que exige soluções administrativas compatíveis com a realidade territorial. A municipalização da gestão

de políticas públicas, associada à limitação estrutural da máquina pública, justifica e exige a adoção de mecanismos jurídicos que possibilitem a atuação suplementar de entes privados qualificados, em regime de mútua cooperação e controle, como previsto na Lei nº 13.019/2.014.

No entanto, em que pese a crescente destinação de valores ao terceiro setor para desenvolvimento de projetos ligados às diversas áreas de atuação do Poder Público há que se formular alguns questionamentos:

- Os recursos são aplicados de forma regular?
- As parcerias proporcionam vantajosidade para a Administração Pública, mesmo levando em consideração os problemas enfrentados, inclusive no que tange à gestão e prestação de contas?
- Garantem transparência e acesso à informação, face aos diversos procedimentos de fiscalização, controle, monitoramento e avaliação existentes?

São esses, entre outros questionamentos, que se propõe esclarecer com um estudo mais aprofundado.

Assim, com o tema "Efetividade em Gestão do Terceiro Setor: Uma Análise da Transparência e Prestação de Contas em Parceria com o Município de Caraguatatuba", o presente estudo teve por objetivo analisar a presença do Terceiro Setor no Município de Caraguatatuba (SP), relacionada à observância aos princípios da Transparência e da regular Prestação de Contas, na gestão dos recursos públicos repassados, bem como identificação de problemas e propositura de diretrizes para melhor aplicação e fiscalização dos serviços, de forma a refletir na efetividade das parcerias.

Com a realização de pesquisa por meio de documentos, artigos e publicações oficiais de órgãos públicos, que levou em consideração em números e gráficos, índices e indicadores de qualidade do Município, entre outros dados coletados aplicáveis, os resultados obtidos após coleta de dados tiveram como diretriz os Princípios da Governança Corporativa, com foco na Transparência e na regular Prestação de Contas, identificando os impactos do Terceiro Setor no desenvolvimento do Município.

Com base nos três eixos de parcerias analisados – saúde, educação e assistência social, verifica-se os desafios e fórmulas de soluções, demonstrando que existe importante espaço para melhoria na gestão dos recursos repassados, de forma

a ser possível perceber a efetividade dos recursos empenhados na melhoria dos serviços públicos.

A análise identificou possíveis problemas e propõe diretrizes para melhorar a aplicação e fiscalização dos recursos públicos transferidos a essas organizações. Além disso, foi analisada a relação entre as parcerias realizadas e o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU).

Foram analisados os respectivos índices existentes que demonstram a evolução da oferta dos serviços e sua efetividade, como o Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEG-M) do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), Índice de desenvolvimento sustentável das cidades, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entre outros existentes, bem como os resultados nas prestações de contas do Município de Caraguatatuba no mesmo período.

Para tanto, levou-se em consideração o lapso temporal de 2015 a 2024, exatamente para analisar os efeitos das citadas leis federais, especialmente após a implantação do Marco Regulatório do Terceiro Setor, como também em face das mudanças nas orientações do TCE-SP, como órgão fiscalizador externo e criador do IEG-M.

No que tange aos ODS, visou a aplicação dos princípios da Governança Corporativa relacionados à Transparência e à prestação de contas, de forma a possibilitar a redução substancial da corrupção e do suborno em todas as suas formas (16.5), além da possibilidade em desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis (16.6), garantindo uma tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa (16.7), incentivando e promovendo parcerias públicas com as organizações sociais de forma eficaz (17.17).

1.1 Problema

A presença do Terceiro Setor na prestação de serviços públicos no Município de Caraguatatuba proporciona uma efetividade na gestão dos recursos públicos, trazendo vantajosidade para a Administração Pública, levando em consideração a aplicação dos princípios da governança corporativa e diversos procedimentos de fiscalização, controle, monitoramento e avaliações existentes, face aos problemas enfrentados, inclusive no que tange à gestão das parcerias e prestação de contas,

metas aferidas e atingidas (ou não), bem como garantia à transparência e ao acesso à informação?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Contribuir com uma pesquisa de aplicação prática voltada a demonstrar a importância na implantação dos princípios da Governança Corporativa, especialmente quanto à transparência e regular prestação de contas dos recursos públicos repassados, mediante propositura de manual para regulamentação dos procedimentos, com base nas mudanças da legislação voltada ao terceiro setor.

1.2.2 Objetivos Específicos

O presente trabalho pretende:

1. Analisar as alterações da legislação que disciplina a participação do Terceiro Setor na execução de políticas públicas em parceria com o Setor Público, especialmente com a aprovação da Lei Federal nº 9.637/1.998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e Lei Federal n° 13.019/2.014, que trata do Marco Regulatório do Terceiro Setor;
2. Verificar as ações e áreas de atuação existentes no Município de Caraguatatuba que estejam presentes o Terceiro Setor, tendo como referências a evolução dos valores repassados no lapso temporal de 2015 a 2024 e os indicadores de qualidade do Município no mesmo período, para que seja possível comprovar, empírica e estatisticamente, que o regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público pode (ou não) ser utilizado como forma de se obter melhores resultados na prestação de serviços públicos.
3. Identificar desafios e oportunidades na prestação de contas, com foco na transparência e acesso à informação nos processos de fiscalização, controle e monitoramento das parcerias, visando propor medidas para aprimorar a governança corporativa, inclusive com elaboração de manual para regulamentação dos procedimentos.

1.3 Delimitação do estudo

O estudo se concentra em selecionar 3 (três) entidades parceiras do município de Caraguatatuba com os maiores recursos recebidos em 2015, sendo uma entidade de cada área de atuação (saúde, educação e assistência social), cuja análise levou em consideração além dos valores aplicados, o desenvolvimento do objeto no lapso temporal 2015 a 2024.

Dentre as entidades selecionadas, o estudo também levou em consideração uma parceria firmada com base na aplicação à Lei Federal nº 9.637/1.998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, cujos repasses são efetivados por intermédio de contrato de gestão, e duas parcerias firmadas com base na Lei Federal n° 13.019/2.014, que trata do Marco Regulatório do Terceiro Setor, em face do número excessivo de entidades beneficiárias de recursos públicos.

A seleção teve por intuito realizar um comparativo entre a aplicabilidade de ambas as leis nas parcerias realizadas, bem como demonstrar a importância no acompanhamento da execução políticas de atendimento em parceria com o Terceiro Setor, especialmente com a aprovação das citadas leis federais, no lapso temporal de 2015 a 2024.

A delimitação temporal se justifica levando em consideração os 2 (dois) anos antes da efetiva implantação do Marco Regulatório do Terceiro Setor em âmbito Municipal (2017), que trouxe regras claras para celebração de parcerias com as organizações da sociedade civil (OSCs) e prestação de contas dos valores recebidos, e período posterior à aplicação da Lei até a atualidade.

Quanto ao conteúdo da dissertação, o mesmo está alinhado com a Linha de Pesquisa e Projeto selecionado, visto que inclui uma análise histórica, abordando conceitos como o Marco Regulatório, governança corporativa, análise jurídica ao apresentar comparativos entre as leis existentes e índices aplicáveis ao município, fornecendo uma base teórica e prática para o aprimoramento da gestão pública e a promoção dos ODS 03, 16 e 17.

1.4 Relevância do estudo

A realização da pesquisa tem sua importância levando em consideração as mudanças na legislação, especialmente com a aprovação da Lei Federal nº

9.637/1.998 (contrato de gestão), muito utilizado atualmente na área da saúde e Lei Federal n° 13.019/2.014 (Marco Regulatório do Terceiro Setor), estimulando o processo de privatização dos serviços públicos, bem como a crescente destinação de valores ao terceiro setor para desenvolvimento de políticas de atendimento ligados às diversas áreas sociais de atuação do Poder Público, especialmente no Município de Caraguatatuba.

Segundo dados do IBGE (2016), com base no Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), o Brasil tinha cerca de 237 mil fundações privadas e associações sem fins lucrativos. O levantamento mapeia o universo dessas organizações, considerando sua finalidade e distribuição espacial no país.

Já os dados mais recentes de 2023 apresentados pelo Mapa das Organizações da Sociedade Civil (OSCs), elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA informa que até novembro de 2020, havia 815.676 organizações da sociedade civil (OSCs) – popularmente conhecidas como ONGs – em atividade no Brasil, empregando um total de 2.272.131 trabalhadores, sem contar com os voluntários (Prefeitura Municipal de Caraguatatuba, 2023).

Quanto à escolha do Município de Caraguatatuba como objeto da presente pesquisa, justifica-se por sua relevância no cenário do Litoral Norte Paulista, região que, nas últimas décadas, tem vivenciado acelerado crescimento populacional e socioeconômico impulsionado por grandes empreendimentos, obras de infraestrutura e movimentos migratórios recentes, especialmente após a pandemia de Covid-19.

Esse processo resultou em significativa pressão sobre os serviços públicos de saúde, educação e assistência social, exigindo novas formas de gestão para suprir a demanda.

Nesse contexto, Caraguatatuba destaca-se pela expressiva utilização de parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSCs) que, no período de 2017 a 2024, receberam repasses que cresceram de aproximadamente R$ 17 milhões para mais de R$ 212 milhões, evidenciando a centralidade do Terceiro Setor na execução de políticas públicas locais, reforçando a relevância deste estudo. (Prefeitura Municipal de Caraguatatuba, 2025)

Além do volume de recursos movimentados, a cidade constitui um caso exemplar para análise por ter implementado tanto contratos de gestão (Lei nº 9.637/1998) quanto instrumentos do Marco Regulatório do Terceiro Setor (Lei nº 13.019/2014), permitindo a comparação prática dos dois modelos jurídicos.

Assim, Caraguatatuba representa um ambiente privilegiado para investigar a efetividade da governança, especialmente quanto à transparência e prestação de contas das OSCs, bem como para avaliar o impacto dessas parcerias no cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, conferindo relevância acadêmica, prática e social ao estudo.

Nesse sentido, a pesquisa se apresenta relevante para o município e de interesse público porque investiga os reflexos dos serviços prestados por meio dessas parcerias em face dos indicadores de qualidade do Município.

Além disso, buscou-se avaliar se as OSCs estão cumprindo adequadamente suas obrigações, garantindo maior transparência na aplicação dos recursos e promovendo mecanismos eficazes de prestação de contas, monitoramento e controle.

Do ponto de vista do desenvolvimento regional, a pesquisa contribui para a formulação de políticas públicas mais eficientes e sustentáveis, ao propor medidas que aprimorem a governança e a gestão do Terceiro Setor, inclusive com elaboração de manual para regulamentação dos procedimentos.

Com a identificação dos problemas e oportunidades na prestação dos serviços públicos por intermédio do Terceiro setor, com foco nas ações que visem à transparência e o acesso à informação aos diversos procedimentos de fiscalização, controle, monitoramento e avaliação das parcerias com os recursos repassados, é possível propor medidas assertivas no intuito de garantir o melhor emprego de técnicas, respeito aos planos de trabalho e melhoria do serviço executado, mediante regulamentação.

Importante destacar, ainda, que o estudo analisa a relação entre as parcerias realizadas e o cumprimento das ODS 03, 16 e 17 da Agenda 2030 (ODS, 2015), mediante aplicação dos princípios da Governança Corporativa.

A propositura apresenta mecanismos no intuito de assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades (ODS 03) ao identificar os indicadores especialmente de mortalidade infantil, materna e mortes evitáveis, reduzir a corrupção e o suborno em todas as suas formas (ODS 16.5), além da possibilidade em desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis (ODS 16.6), garantindo uma tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa (ODS 16.7), incentivando e promovendo parcerias públicas com as organizações sociais de forma eficaz (ODS 17.17).

Por fim, a pesquisa está alinhada ao Projeto do Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional (MGDR), visto que levou em consideração a área de concentração quanto ao Planejamento, Gestão e Avaliação do Desenvolvimento Regional, selecionando a 1ª. Linha de Pesquisa “Gestão de Recursos Socioprodutivos”, atrelada ao Projeto 2 de Pesquisa do MGDR (Políticas Públicas, Gestão em Saúde e Qualidade de Vida).

1.5 Organização da dissertação

Essa dissertação está estruturada em 5 (cinco) grandes seções: introdução; revisão de literatura; método, resultados e conclusões, além das referências e apêndices.

Na Introdução estão expostos o contexto, o problema apresentado, bem como os objetivos, a delimitação e relevância do tema.

Na Revisão de Literatura, referente à fundamentação teórica, a dissertação apresenta uma estruturação conceitual que dá sustentação ao desenvolvimento da pesquisa.

Nesse momento apresenta-se uma evolução histórica do assunto, como ele já foi estudado e quais mudanças a análise do problema sofreu ao longo do tempo, como também determina o que já existe e tem sido estudado sobre o problema.

Dessa forma, são apresentados em subdivisões, trazendo a origem e conceitos básicos sobre terceiro setor, Marco Regulatório; Poder Público; Tipos de Organizações; Conceito de ESG; Governança Corporativa no Terceiro Setor; Eficiência, Eficácia e Efetividade.

Na seção Método apresenta-se uma proposta de pesquisa descritiva que utiliza uma abordagem empregando análise documental para coletar dados sobre Caraguatatuba e as entidades do terceiro setor com termos firmados na área da saúde, educação e assistência social entre 2015 e 2024.

Foi realizada uma pesquisa bibliográfica com materiais publicados para contextualizar o tema e uma revisão sistemática da fundamentação teórica, incluindo gráficos que comparem os dados de gestão do terceiro setor nesse período, especialmente em relação à transparência e prestação de contas.

A pesquisa qualitativa analisa índices correlacionados ao desenvolvimento em gestão, validando as hipóteses sobre a efetividade dos serviços públicos prestados em parceria.

Para isso, são utilizados documentos municipais e das entidades parceiras, além de índices disponíveis como do IPEA, Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEG-M) do TCE-SP, DataSUS, Indicadores - índice de desenvolvimento sustentável das cidades, entre outros existentes.

Quanto aos Resultados, o estudo apresenta uma análise básica de alguns índices e dados aplicáveis relacionados ao município; informações sobre a coleta de dados e das pesquisas realizadas, visando obter as informações necessárias para atender aos objetivos pretendidos.

Para tanto, apresenta-se, ainda, como resultados a análise das alterações da legislação que disciplina a participação do Terceiro Setor na execução de políticas públicas em parceria com o Setor Público, especialmente com a aprovação das citadas Leis Federais nº 9.637/1.998, e Lei Federal n° 13.019/2.014, como também as ações e áreas de atuação existentes no Município de Caraguatatuba, que estejam presentes o terceiro setor em regime de mútua cooperação, em face das finalidades de interesse público.

Analisa-se, ainda, a utilização do terceiro setor como forma de se obter melhores resultados na prestação de serviços públicos, além de identificar os problemas e oportunidades na prestação dos serviços públicos por intermédio das parcerias, com foco nas ações que visem à transparência e o acesso à informação aos diversos procedimentos de fiscalização, controle, monitoramento e avaliação das parcerias regulares dos recursos repassados.

Nesse sentido, foi possível propor medidas assertivas no intuito de garantir o melhor emprego de técnicas e de recursos públicos, com respeito aos planos de trabalho e melhoria do serviço executado, inclusive com propositura de manual visando à regulamentação dos procedimentos a serem adotados para garantir regular governança corporativa.

Na Seção Conclusões, apresentar-se os resultados do estudo e se os objetivos definidos foram atingidos.

Na Seção Referências são inseridas as informações sobre a bibliografia utilizada para fundamentar a presente dissertação e, por fim, como Apêndice, tem-se a Carta de Anuência (APÊNDICE A) obtida junto à Prefeitura Municipal de

Caraguatatuba, permitindo o acesso à documentação necessária a presente pesquisa, bem como a proposta de Manual (APÊNDICE B).

2 REVISÃO DA LITERATURA

A revisão de literatura desta dissertação tem a finalidade de construir a base teórica que sustenta a análise da efetividade em gestão do terceiro setor, com foco na transparência e na prestação de contas em parcerias estabelecidas com o Município de Caraguatatuba.

Essa seção aborda a evolução histórica do terceiro setor e seu papel na execução de políticas públicas, destacando como o tema foi tratado ao longo do tempo e as mudanças ocorridas com a implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/2.014).

São explorados conceitos-chave, como eficiência, eficácia, desenvolvimento e governança corporativa, que possibilitam avaliar as práticas gerenciais e a sustentabilidade dessas parcerias.

Além disso, a revisão analisa os estudos e documentos sobre os impactos das parcerias no fortalecimento institucional, na entrega de serviços públicos e no cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente os ODS 16 e 17.

Essa estruturação teórica permitiu compreender os desafios e as potencialidades da gestão no terceiro setor, fundamentando a análise proposta, inclusive quanto à propositura, ao final, de um manual de prestação de contas, com orientações para o gestor e a comissão de monitoramento e avaliação, regulamentando a execução das parcerias e prestação de contas.

2.1 O Terceiro Setor – Origem e Conceito

Segundo Falcão (2017) é quase um consenso que as últimas décadas do século XX marcaram a ascensão de novos agentes sociais na esfera política, que se organizam em torno de demandas e valores igualmente inovadores, em contraste com os padrões de representação política predominantes na primeira metade do século.

Embora tenha emergido da sociedade civil, o Terceiro Setor ainda é pouco conhecido por muitos dos grupos sociais que o integram. Sua abrangência e as bases teóricas permanecem em uma área indefinida, inclusive no âmbito acadêmico. No entanto, por trás dessa iniciativa, existe uma articulação voltada para preencher o

vazio social deixado tanto pelo Estado (Primeiro Setor) quanto pelo mercado (Segundo Setor).

Segundo Fernandes (2002, p. 20) a afirmação do termo ‘terceiro setor’ faz obrigatoriamente referência à existência de um primeiro setor, o Estado, e de um segundo, o Mercado, o que ocorre por meio das negações: o ‘não-governamental’ e o ‘não lucrativo’, aproximando uma gama de atividades privadas com fins públicos.

Por outro lado, ainda nas palavras de Fernandes (2002, p. 20), no lugar do pensamento dicotômico, dividido entre interesses particulares e públicos, recupera-se o valor da tríade, afirmando-se a presença constante e eficaz de uma terceira possibilidade. Com efeito, mais do que uma descrição empírica, como se fosse a fotografia de uma realidade emergente, a ideia de um terceiro setor deriva da abertura de uma alternativa lógica. Ela pode ser idealmente concebida como uma entre quatro combinações resultantes da conjunção entre “público” e o “privado”:

Quadro 1 - Combinações possíveis entre agentes e fins

AGENTES		**FINS**		**SETOR**
privado	para	privados	=	mercado
publico	para	públicos	=	estado
privados	para	públicos	=	terceiro setor
públicos	para	privados	=	(corrupção)

Fonte: Fernandes (2002, p. 21)

Em seu livro, Fernandes (2002, p. 21) argumenta que o conceito denota um conjunto de organizações e inicativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos e este é o sentido positivo da expressão. “Bens e serviços públicos”, neste caso, implicando uma dupla qualificação: não geram lucros e respondem a necessidades coletivas.

Eventuais benefícios auferidos pela circulação destes bens não podem ser apropriados enquanto tais pelos seus produtores e não podem, em consequência, gerar um patrimônio particular. Quaisquer excedentes devem ser reinvestidos nos meios para a produção dos fins estipulados.

Moura e Giambiagi (2007) em seu artigo "Federalismo e endividamento subnacional", destaca que a descentralização promovida pela Constituição de 1988 atribuiu novas funções aos entes subnacionais sem a criação de um modelo de

financiamento adequado. Isso gerou o fenômeno da "descentralização desorganizada", o que, aliado à Lei de Responsabilidade Fiscal e a políticas de austeridade, restringiu a capacidade financeira dos municípios para atender às demandas da população.

Os autores demonstram que o Estado, especialmente na esfera municipal, tem assumido cada vez mais responsabilidades na execução de políticas públicas sem que, para tanto, fossem atribuídos ou repassados recursos na mesma proporção, gerando escassez financeira para atender aos anseios da população nas diversas áreas de atuação.

Nesse contexto surge o Terceiro Setor, composto por membros da sociedade civil, com atuação sem finalidade lucrativa, havendo poucos estudos acadêmicos sobre o tema, fazendo com que seja desconhecido ou, por vezes, distorcidas suas finalidades e objetivos.

O Terceiro Setor é, por definição, formado por um conjunto de organismos, organizações ou instituições dotadas de autonomia e administração própria que apresentam como função e objetivo principal atuar voluntariamente junto à sociedade civil visando ao seu aperfeiçoamento (Barbieri, 2008, p. 57).

Conforme explana Calegare (2009), antes da Segunda Guerra Mundial, já havia organizações internacionais de ajuda, como a YMCA (1855) e a Cruz Vermelha (1863), mas o setor sem fins lucrativos se consolidou após o conflito.

O termo ONG surgiu no pós-guerra, estabelecido pela ONU no artigo 71 da Carta das Nações Unidas, restringindo sua atuação ao Conselho Econômico Social (ECOSOC). A ineficiência estatal em atender as demandas sociais impulsionou o crescimento de organizações que representavam a insatisfação dos grupos sociais excluídos.

Introduzido por John D. Rockefeller III nos Estados Unidos em 1978, o conceito de Terceiro Setor é moldado por avanços e retrocessos, destacam-se a política e os interesses da elite dominante, o contexto do mercado como elemento decisivo e a maneira como as empresas percebem suas responsabilidades sociais. No Brasil, pode-se atribuir a Brás Cubas o que hoje se reconhece como Terceiro Setor, face ao seu trabalho assistencial que culminou na fundação da Santa Casa de Misericórdia em 1543. (Silva, 2010)

Surge então a terminologia “Terceiro Setor” para identificar as entidades e associações sem fins lucrativos que prestam serviços à população, com ou sem recursos públicos.

Na década de 90, Salamon (1.998) já identificava que as organizações sem fins lucrativos apresentavam grande diversidade, e a análise de seu crescimento acelerado no cenário global era complexa.

A escassez de dados sistemáticos, a variação terminológica e a multiplicidade de papéis que desempenhavam dificultavam sua identificação em diversas localidades.

Problemas sérios de definição conceitual combinavam com o tratamento jurídico variado que essas entidades recebiam nas legislações nacionais. Enquanto alguns países garantiam a incorporação legal dessas organizações, outros ofereciam apenas reconhecimento parcial ou não as reconheciam como entidades formais. As listagens oficiais eram frequentemente incompletas, e seu tratamento, nas estatísticas econômicas nacionais, inadequado.

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma reforma significativa, permitindo uma maior participação do setor privado na execução de serviços públicos, em complemento ao papel do Estado. O conceito de Terceiro Setor passou a descrever essas organizações sem fins lucrativos que prestam serviços à sociedade, muitas vezes com ou sem recursos públicos, coexistindo com o Primeiro Setor (Estado), bem como com o Segundo Setor (mercado).

Mas foi ao final da década de 1990, com a promulgação das Leis Federais nº. 9.637/1.998 (BRASIL, 1.998), e Lei nº. 9.790/99 (BRASIL, 1999), o Brasil passou a regulamentar o setor dentro de um contexto de reforma do Estado brasileiro com o objetivo de enfrentar ineficiências e a burocratização excessiva da gestão pública, tendo como proposta central transferir conhecimentos e práticas do setor privado para o setor público, com o objetivo de melhorar e ampliar a capacidade estatal em atender aos interesses públicos, assegurando uma prestação de serviços eficaz e de qualidade.

Um ponto central dessa transformação foi a incorporação do terceiro setor na execução de serviços públicos essenciais e não exclusivos, como saúde, educação, cultura e tecnologia. Esse modelo expandiu-se rapidamente e, atualmente, as organizações da sociedade civil estão inseridas nos três níveis de governo, ocupando um espaço relevante em diversas áreas.

Por meio das organizações sociais, o poder público tem fornecido parte de seus serviços, especialmente à população em situação de maior vulnerabilidade social, atendendo às determinações legais, inclusive no que diz respeito ao cumprimento dos percentuais obrigatórios previstos na Constituição Federal.

Nas palavras de Ramalho (2024, p.1):

> Esse crescimento tornou a análise dos repasses públicos para as entidades do terceiro setor uma das atribuições mais relevantes dos Tribunais de Contas. Os valores envolvidos falam por si. Tomando apenas o estado de São Paulo, o governo estadual e as prefeituras - com exceção da capital– transferiram, em 2023, nada menos que R$ 40,8 bilhões às organizações privadas sem fins lucrativos.

A fiscalização dessas atividades, contudo, não cabe apenas aos Tribunais de Contas. Os municípios têm um papel tão ou mais importante a exercer, por meio do controle interno. Tal dever é consagrado em uma série de leis, da Constituição Federal ao Marco Regulatório do Terceiro Setor.

Em outras palavras, se um governante decide executar determinada política pública por meio do terceiro setor, ele tem a obrigação legal de criar instrumentos que garantam que os recursos serão aplicados conforme os termos pactuados.

Especificamente referente às leis acima mencionadas, a primeira dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais (OS), que passaram a ter um papel fundamental no funcionamento de parte dos serviços públicos ofertados à população local até hoje, em especial na área de saúde, cujos recursos públicos são repassados por intermédio de celebração de contrato de gestão.

A segunda, chamada Lei do Terceiro Setor, criou as entidades sem fins econômicos, passando a serem denominadas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), assim qualificadas após análise e deferimento pelo Ministério da Justiça (BRASIL, 1999), permitindo o repasse de recursos por meio de um Termo de Parceria entre as citadas OSCIPs e o Poder Público, visando à assunção de obrigações na prestação de serviços públicos.

Entretanto, as mencionadas normas existentes não trouxeram em seus textos normas precisas e claras quanto às regras na aplicação dos recursos públicos e, por consequência, referentes à prestação de contas dos valores recebidos.

Di Pietro (2017), ao discorrer sobre as parcerias na Administração Pública, apresenta algumas características comuns que a doutrina consagrou para designar as entidades, as quais foram inseridas no quadro abaixo:

Quadro 2 - Principais Características das entidades que integram o Terceiro Setor

Criação	As entidades do Terceiro Setor não são criadas pelo Estado, embora algumas possam depender de autorização legal ou incentivo estatal para sua constituição, como ocorre com os serviços sociais autônomos (ex.: Sistema S)
Prestação de serviços	Executam, predominantemente, atividades privadas de interesse público, não se tratando, em regra, de serviços públicos delegados. Quando tais atividades são exercidas pelo Estado, sujeitam-se ao regime jurídico de direito público; se por particulares, são consideradas de interesse público, mas com natureza privada.
Recursos / Incentivo	Recebem incentivos do poder público, como títulos (utilidade pública, OSCIP), subvenções orçamentárias, cessão de servidores ou permissão de uso de bens públicos.
Parceria	Estabelecem vínculos jurídicos com o Estado por meio de instrumentos como convênios, termos de parceria ou contratos de gestão, estando sujeitas à prestação de contas tanto ao ente público quanto aos Tribunais de Contas, em caso de repasse de recursos públicos.
Regime jurídico	Regem-se pelo direito privado, mas com normas de direito público aplicáveis quando vinculadas ao Estado. Essas normas podem exigir, por exemplo, procedimentos simplificados de seleção e contratação, maior controle e transparência, especialmente no caso de organizações sociais e OSCIPs.
Natureza jurídica	São associações privadas sem fins lucrativos, não pertencentes à Administração Pública direta ou indireta, configurando-se como organizações não governamentais integrantes do Terceiro Setor.

Fonte: Elaborada pela autora com base em Di Pietro (2017).

Em sua obra Di Pietro (2017) também demonstra que o legislador, ao propor a possibilidade dessas entidades prestarem serviços públicos em parceria, afastou o enquadramento das entidades da Administração Indireta, exatamente para fugir ao regime jurídico imposto às mesmas no que tange à licitação, concurso público e controle interno e externo.

No entanto, considerando que tais entidades executam os serviços utilizando recursos públicos, não há como desassociar suas atividades ao cumprimento dos princípios constitucionais, sob pena de burla aos mesmos.

Apesar dos avanços com as leis promulgadas na década de 90, um dos marcos mais significativos foi o desenvolvimento e a aprovação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), instituído pela Lei 13.019/2.014 (BRASIL, 2024), sancionada em 31 de julho de 2024.

O MROSC, como passou a ser chamada a citada lei, regulamenta os serviços do Terceiro Setor, estabelecendo diretrizes claras para parcerias com outros setores, promovendo a transparência e incentivando a profissionalização do setor.

Além disso, reconhece a importância das parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil (OSC) na qualificação das políticas públicas e na

abordagem criativa de problemas sociais específicos, trazendo diversas mudanças no setor, inclusive no que tange aos instrumentos jurídicos utilizados para o efetivo repasse de recursos: termo de colaboração, fomento e/ou cooperação, complementando os já existentes.

Não se usa mais a nomenclatura ONG (Organização Não Governamental), visto que, após a aprovação do Marco Regulatório, tais entidades passaram a serem denominadas OSC e, embora a lei tenha sido sancionada em 2024, ela sofreu diversas alterações, prorrogando, inclusive o início de vigência, passando a vigorar em âmbito municipal apenas em 2017.

Sobre o prisma principiológico definidos na Constituição Federal, importante destacar, na oportunidade, a relevante decisão de nossa Suprema Corte na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº 1.923/DF), proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Democrático Trabalhista (PDT), em face da Lei Nº 9.637/1.998, entendendo, em síntese, pelo julgamento parcialmente procedente da ação direta para conferir interpretação conforme ao diploma impugnado, declarando a constitucionalidade do mencionado texto legal.

Referida decisão trouxe aos aplicadores do Direito e, por consequência, aos atores públicos e organizações sociais envolvidos, mais segurança jurídica na utilização do texto legal que, frisa-se, transcendeu à mencionada lei das organizações sociais, isto porque trouxe interpretação conforme, traduzida em 20 itens, utilizada como parâmetro para celebração de qualquer parceria com o terceiro setor, seja mediante contrato de gestão como os demais termos previstos na Lei 13.019/2.014, que ora reproduz os mais importantes:

> (...)
> 12. A figura do contrato de gestão configura hipótese de convênio, por consubstanciar a conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, para o atingimento de um objetivo comum aos interessados: a realização de serviços de saúde, educação, cultura, desporto e lazer, meio ambiente e ciência e tecnologia, razão pela qual se encontram fora do âmbito de incidência do art. 37, XXI, da CF.
> 13. Diante, porém, de um cenário de escassez de bens, recursos e servidores públicos, no qual o contrato de gestão firmado com uma entidade privada termina por excluir, por consequência, a mesma pretensão veiculada pelos demais particulares em idêntica situação, todos almejando a posição subjetiva de parceiro privado, impõe-se que o Poder Público conduza a celebração do contrato de gestão por um procedimento público impessoal e pautado por critérios objetivos, por força da incidência direta dos princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência na Administração Pública (CF, art. 37, caput)
> (...)

> 15. As organizações sociais, por integrarem o Terceiro Setor, não fazem parte do conceito constitucional de Administração Pública, razão pela qual não se submetem, em suas contratações com terceiros, ao dever de licitar, o que consistiria em quebra da lógica de flexibilidade do setor privado, finalidade por detrás de todo o marco regulatório instituído pela Lei. Por receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos, porém, seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, caput), dentre os quais se destaca o princípio da impessoalidade, de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio (Lei nº 9.637/1.998, art. 4º, VIII), fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos.
> 16. Os empregados das Organizações Sociais não são servidores públicos, mas sim empregados privados, por isso que sua remuneração não deve ter base em lei (CF, art. 37, X), mas nos contratos de trabalho firmados consensualmente. Por identidade de razões, também não se aplica às Organizações Sociais a exigência de concurso público (CF, art. 37, II), mas a seleção de pessoal, da mesma forma como a contratação de obras e serviços, deve ser posta em prática através de um procedimento objetivo e impessoal.
> 17. Inexiste violação aos direitos dos servidores públicos cedidos às organizações sociais, na medida em que preservado o paradigma com o cargo de origem, sendo desnecessária a previsão em lei para que verbas de natureza privada sejam pagas pelas organizações sociais, sob pena de afronta à própria lógica de eficiência e de flexibilidade que inspiraram a criação do novo modelo.
> (...)
> 20. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido é julgado parcialmente procedente, para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 9.637/1.998 e ao art. 24, XXIV da Lei nº 8666/1.993, incluído pela Lei nº 9.648/1.998, para que: (i) o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/1.998 ; (ii) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF; (iii) as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº 8.666/1.993, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/1.998, art. 12, §3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF; (iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; (v) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e (vi) para afastar qualquer interpretação que 7 restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo TCU, da aplicação de verbas públicas.

Mencionada decisão ao julgar parcialmente procedente o pedido para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 9.637/1.998 e ao art. 24, XXIV da Lei nº 8.666/1.993, reforça a relevância jurídica e institucional do Terceiro Setor na execução de atividades de interesse público, especialmente por meio das Organizações Sociais.

O STF estabelece balizas claras de legitimidade para a atuação dessas entidades, condicionando a qualificação, celebração de contratos, dispensa de licitação, uso de bens públicos, contratações de terceiros e seleção de pessoal à observância dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF.

Ademais, reafirma-se o dever de controle externo, ao afastar qualquer interpretação que limite a fiscalização exercida pelo Ministério Público e Tribunais de Contas quanto à correta aplicação dos recursos públicos. Tal entendimento consolida o papel do Terceiro Setor como parceiro do Estado, submetido a regime jurídico híbrido, que alia a flexibilidade da iniciativa privada ao rigor e à transparência exigidos na gestão do interesse público.

2.2 Tipo de Organizações Sociais

Para iniciar as identificações cabe ressaltar que toda entidade sem fins lucrativos que tem por objetivo exercer atividade em prol da coletividade deve obrigatoriamente se constituir em personalidade jurídica denominada Associação, conforme se depreende do artigo 53 do Código Civil: “Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos” (BRASIL, 2002).

Partindo desse princípio, entende-se que qualquer organização social, independentemente da qualificação ou nomenclatura utilizada, é constituída como Associação nos termos do citado artigo, obtendo as diversas nomenclaturas em face da aplicabilidade da legislação vigente.

Levando em consideração a legislação vigente relacionada às parcerias com a Administração Pública, apresentam-se, na oportunidade, as principais leis sobre a matéria e as características que a envolvem:

Quadro 3 - Descrição das principais normas vigentes sobre Terceiro Setor

LEGISLAÇÃO	OBJETIVO	QUALIDADE DA ENTIDADE	EXIGÊNCIA	TIPO DE AJUSTE (denominação)
Lei nº 9.637/1.998	Ensino, à pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio	Organização Social (OS)	Qualificada pelo órgão contratante	Contrato de gestão

	ambiente, cultura e saúde.			
Lei nº 9.790/1.999	Art. 3º. Da lei 9790 (ex. saúde, assistência etc.)	Organização Social de Interesse Público (OSCIP)	Qualificada pelo Ministério da Justiça	Termo de parceria
Lei nº 13.019/2.014	Finalidades recíprocas Proposta de interesse da ADM. Há transferência de recursos	Organização da Sociedade Civil (OSC)	Qualquer entidade participa. Objetivos estatutários em comunhão ao objeto do termo	Termo de Colaboração
	Finalidades recíprocas Proposta apresentada pela OSC. Há transferência de recursos	OSC	Qualquer entidade participa. Objetivos estatutários em comunhão ao objeto do termo	Termo de Fomento
	Finalidades recíprocas com o poder público. Não há transferência de recursos	OSC	Qualquer entidade participa. Objetivos estatutários em comunhão ao objeto do termo	Termo de Cooperação
Lei nº 8.666/1.993 Art. 116	Celebrado entre entes da Federação e Administração indireta. Exceções do art. 3º da Lei 13.019/2.014 Ex. hospitais filantrópicos	Órgão público ou entidade da área da saúde	Lei autorizativa prévia	Convênio
Lei nº 4.320/1.964 Art. 12 e 16	Transferência para serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, Deve demonstrar a vantagem econômica	Pessoas de direito público ou privado da área da saúde, educação e assistência social	Lei autorizativa prévia Justificativa para o repasse e demonstrativo dos parâmetros para a indicação do valor de referência. celebração de contrato de colaboração	Subvenção
	Transferência para investimento (ex. obra e reforma; compra de bens, etc.)	Pessoas de direito público ou privado		Auxílio
	Transferência para pagamento de dívidas	Pessoas de direito público ou privado		Contribuição

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos textos acima mencionados (Brasil, 2024)

Conforme o Quadro 3 acima apresentado, tem-se que de forma tradicional os instrumentos utilizados para celebração das parcerias eram os “convênios”, com base no art. 116, da Lei Federal nº. 8.666/1.993 (BRASIL, 1993), ou termo de repasse de subvenção ou auxílio, previstos na Lei Federal. nº. 4.320/1.964 (BRASIL, 1964), dependendo da destinação dos recursos.

No entanto, ao final na década de 90 foram aprovadas duas significativas leis federais instituindo novos ajustes a serem celebrados entre as entidades do Terceiro Setor e a Administração Pública, como é o caso da Lei 9.637/1.998 que instituiu o contrato de gestão, muito usado atualmente em especial na área da saúde, como também a Lei nº. 9.790/99 que previu a celebração de termo de parceria.

Anos depois foi aprovada a Lei 13.019/2.014, cuja vigência somente veio a ocorrer em 2017 em âmbito Municipal, criando os institutos, como o termo de colaboração, termo de fomento e de cooperação.

Referido Quadro 3 traz um resumo de todas as leis utilizadas como fundamento para o repasse de recursos públicos às organizações da sociedade civil, visando à execução de ações e serviços públicos.

2.3 Marco Regulatório do Terceiro Setor

Após a aprovação da Lei Federal nº. 13.019/2.014, foram instituídas normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

Os Órgãos Públicos passaram a ter uma lei que veio a determinar normas gerais para celebração, definindo os tipos de termos a serem celebrados, em quais condições, bem como cláusulas mínimas essenciais e específicas voltadas às parcerias com o terceiro setor.

Inicialmente a Lei definiu que somente as organizações da sociedade civil - OSC, entidades privadas sem fins lucrativos, ou seja, que desenvolvem ações de interesse público e não têm o lucro como objetivo e que atuam na promoção e defesa de direitos e em atividades nas áreas de direitos humanos, saúde, educação, cultura,

ciência e tecnologia, desenvolvimento agrário, assistência social, moradia, entre outras, se enquadram como Organização da Sociedade Civil capazes de celebrar os termos definidos em lei para recebimento de recursos públicos.

Conforme artigo 2º da Lei nº. 13.019/2.014, são consideradas entidades privadas sem fins lucrativos aquelas que não distribuem entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva.

Definiu, ainda, como OSC as sociedades cooperativas (Lei nº 9.867/99), desde que integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social, bem como as organizações religiosas que se dediquem também às atividades ou aos projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos.

Para tanto, apresentam-se as principais mudanças:

Quadro 4 - Principais mudanças em questão

PRINCIPAIS MUDANÇAS		
	Lei nº. 8.666/1.993 Art. 116	Lei nº.13.019/2.014
Abrangência Nacional	Administração direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios Aplicabilidade de forma subsidiária	Administração direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Organiza em uma única lei nacional as regras para transferência de recursos às OSCs
Instrumentos jurídicos próprios	Termo de Convênio	Termo de Fomento, Termo de Colaboração e Termo de Cooperação. Fim dos Convênios para as OSCs, exceção: entidades filantrópicas na área da saúde; cultura e com recursos FNDE.
Novas diretrizes e princípios	Princípios previstos no art. 37 CF	Princípios previstos no art. 37 CF e Gestão pública democrática, participação social e fortalecimento da sociedade civil, entre outros.

Atuação em rede	Sem exigência	Agregação de projetos, valorizando a integração entre as OSCs
Chamamento público obrigatório	Sem exigência, apenas justificar escolha	Passa a exigir chamamento público
Critérios mínimos exigidos	Sem definição clara	Exige “ficha limpa” para os dirigentes e as OSCs. Tempo mínimo de existência (3 anos) e experiência mínima em relação ao objeto da parceria. Avalia a capacidade técnica e operacional da OSC
Manifestação de interesse Social	Sem exigência	Elaboração de propostas por OSCs, movimentos sociais e cidadãos, apresentados ao Poder Público
Remuneração da equipe de trabalho	Sem previsão / sem permissão na prática	Remuneração de pagamento de equipe de trabalho, com todos os encargos sociais inclusos
Remuneração de custos indiretos	Sem previsão / sem permissão na prática	Remuneração de custos indiretos (despesas administrativas) sem limite
Monitoramento e avaliação	Sem previsão / realização sem critérios definidos	Criação de comissões de monitoramento e avaliação nos órgãos e pesquisas junto aos beneficiários
Controle de resultados	Sem previsão / realização sem critérios definidos	Regras de prestação de contas com foco nos resultados
Contrapartida	Exigência com base em regulamento federal	Não será mais permitida a exigência de contrapartida financeira, sendo facultativa a de bens e serviços
Comunicação Pública	Publicidade dos atos principais (lei autorizativa, extrato do convênio ou aditamento)	Divulgação em meios públicos de comunicação - campanhas e programações desenvolvidas pela OSC

Fonte: Portal Participa.br

Apenas a título de conhecimento, importante destacar que a nova Lei também trouxe, expressamente, em quais situações a mesma não se aplica, conforme se depreende do artigo 3º da Lei 13.019/2.014 e alterações, que ora relaciona:

- às transferências mediante acordos e convenções internacionais;
- aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais (OS);
- aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do §1º. do art. 199 da Constituição Federal (saúde);
- aos termos de compromisso culturais referidos no §1º do art. 9º. da Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2024 (Política Nacional de Cultura Viva);
- aos termos de parceria celebrados com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP);

- às transferências oriundas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Programa de Apoio ao Estudante com Deficiência (PAED), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE);
- às parcerias com os serviços sociais autônomos: Serviço Social da Indústria (SESI); Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC);
- convênios regidos pelo art. 116 da Lei nº. 8.666/1.993 entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas.

Além do exposto no Quadro 4, cabe ressaltar a importância do Decreto-Lei nº 4.657/1.942 com alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2.018, a chamada Nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que trouxe impactos relevantes para a gestão das parcerias entre o setor público e o Terceiro Setor. A LINDB impôs diretrizes para a interpretação e aplicação das normas administrativas, exigindo que decisões da Administração levem em consideração as consequências práticas e concretas dos atos administrativos.

Nesse contexto, a celebração de parcerias com o Terceiro Setor passou a exigir maior fundamentação técnica e avaliação dos impactos socioeconômicos, visando garantir a efetividade das políticas públicas implementadas por meio dessas entidades. A LINDB também trouxe previsões sobre a necessidade de motivação adequada dos atos administrativos e o dever de avaliação objetiva das irregularidades, evitando decisões arbitrárias que possam comprometer a continuidade dos serviços públicos essenciais prestados pelas organizações sociais e OSCIPs.

Dessa forma, a LINDB contribui para o aprimoramento da governança e da segurança jurídica nas parcerias com o Terceiro Setor, reforçando a necessidade de análise criteriosa dos contratos, convênios e termos de fomento e colaboração, de modo a garantir maior eficiência, transparência e previsibilidade na gestão pública.

Por fim é importante também dispor sobre a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021). A mencionada Lei nova, ao substituir a Lei nº 8.666/1993, consolidou a separação entre contratos administrativos e parcerias com o Terceiro Setor, sem, contudo, modificar diretamente o regime jurídico das organizações da sociedade civil, que continuam regidas pelo Marco Regulatório das

Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2.014) e pela Lei nº 9.637/1.998, que disciplina os contratos de gestão.

No entanto, houve impactos indiretos, destacando-se a exclusão dos convênios como instrumento preferencial de parceria, reforçando a necessidade de adoção dos instrumentos previstos no MROSC como termos de colaboração, fomento e cooperação.

Além disso, os repasses anteriormente disciplinados pela Lei nº 8.666/1993, como subvenções e auxílios, deixam de ser regulamentados no contexto das contratações públicas, tornando ainda mais evidente a distinção entre aquisições públicas e parcerias voluntárias, passando a serem disciplinados pela Lei nº 13.019/2.014.

No âmbito da transparência e governança, a Lei nº 14.133/2021 impõe exigências mais rigorosas quanto à prestação de contas e controle dos recursos públicos, o que pode impactar a forma como a Administração Pública fiscaliza as organizações do Terceiro Setor.

Embora essas normas se apliquem majoritariamente aos contratos administrativos, elas influenciam a execução das parcerias, impondo maior rigor na comprovação da eficiência e efetividade dos projetos financiados pelo poder público.

No caso específico dos contratos de gestão, a nova legislação exige observância de requisitos como chamamento público, estudos técnicos preliminares e elaboração de termo de referência, garantindo maior fundamentação e transparência no processo de seleção das organizações parceiras.

Por fim, a ênfase da Lei nº 14.133/2021 em princípios como eficiência, economicidade e avaliação de desempenho reforça a necessidade de mensuração objetiva dos resultados obtidos pelas parcerias firmadas com o Terceiro Setor.

Essa diretriz, já presente no MROSC, é reafirmada pela nova lei ao estabelecer critérios mais rígidos para a destinação de recursos públicos, o que pode influenciar tanto a avaliação das organizações sociais quanto a renovação de suas parcerias com a Administração Pública.

Assim, a nova legislação reforça a governança e o controle dos contratos públicos, consolidando o MROSC como o principal marco normativo para as relações entre Estado e Terceiro Setor.

2.4 Conceitos Fundamentais: Poder Público e Serviço Público

Feitas essas considerações iniciais, faz necessário apresentar a definição de Poder Público, o que não se pretende aprofundar no tema com discussões conceituais, uma vez que o objetivo do presente trabalho é apenas apresentar conceitos básicos visando ao leitor identificar os institutos para melhor compreender a pesquisa realizada.

Nessas condições, a Câmara dos Deputados traz em seu site “Dicionário de Libras – Termos político-legislativos” um conceito simples que vem definir, em poucas palavras, o que vem a ser Poder Público, apresentando-o como o “Conjunto dos órgãos por meio dos quais o Estado e outras pessoas públicas exercem suas funções específicas. O poder do Estado, pelo qual ele mantém a própria soberania. O governo”.

Trata-se de conceito doutrinário simples, mas que traz para o presente estudo as informações básicas necessárias para análise da pesquisa a ser apresentada.

Apresentado o referido conceito de Poder Público, surge a necessidade de apresentação do conceito de serviço público, haja vista a parceria entre Poder Público e o Terceiro Setor envolver a prestação de serviços públicos, que teve sua origem na Europa. Mas, para a Legislação Brasileira, referido conceito se afasta dos institutos do Direito Europeu e dos Estados Unidos, demonstrando não adequados à realidade local.

Não há no ordenamento jurídico um significado claro sobre o tema, e a doutrina apresenta diversas definições, como se depreende, na oportunidade, do conceito apresentado por Hely Lopes Meirelles (2009, p. 332), em seus ensinamentos, afirmando:

[...] ora nos oferece uma noção orgânica, só considerando como tal o que é prestado por órgãos públicos; ora nos apresenta uma conceituação formal, tendente a identificá-lo por características extrínsecas; ora nos expõe um conceito material, visando a defini-lo por seu objeto. Serviço público, para o mestre Hely (2009, p. 332), seria “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado".

Trata-se de uma atividade econômica atribuída legalmente ao Estado para que a exerça de forma direta ou indireta, com o intuito de efetivar os direitos fundamentais.

2.5 Gestão Pública e Desenvolvimento

Não há como desenvolver o presente tema sem analisar a Gestão Pública e o desenvolvimento que é possível ocorrer no território em que se tem a presença da comunidade envolvida por intermédio de participação da sociedade de forma organizada.

Para tanto, faz-se necessário entender o que vem a ser desenvolvimento e, nesse sentido, Dallabrida (2015, p. 325) faz a explicitação de uma acepção de desenvolvimento, a partir da perspectiva territorial.

O desenvolvimento territorial é entendido como um processo de mudança continuada, situado histórica e territorialmente, mas integrado em dinâmicas intraterritoriais, supraterritoriais e globais, sustentado na potenciação dos recursos e ativos (materiais e imateriais, genéricos e específicos) existentes no local, com vistas à dinamização socioeconômica e à melhoria da qualidade de vida da sua população.

Por outro lado, Dallabrida (2007; 2015), ao tratar de gestão territorial, democracia e governança, destaca a relevância das questões regionais no mundo contemporâneo, ainda que não haja consenso sobre o tema.

Ele, apoiado por pesquisas internacionais, levanta reflexões críticas sobre os sistemas de governança regional, como: a descentralização do poder à escala regional ser progressista ou regressiva; se a governança regional promove maior participação política e transparência ou esconde a ascensão de novas elites; e se esses sistemas permitem um planejamento mais adaptado às realidades locais ou apenas descentralizam responsabilidades sem poder efetivo.

Além disso, questiona-se se a mobilização regional é uma defesa cultural ou uma reação ao processo de globalização. Apesar dos diferentes posicionamentos, o debate sobre região e regionalismo permanece relevante, indicando que as alianças territoriais subnacionais ainda persistem, mesmo diante da globalização (*apud* Morgan, 2005).

Em seu artigo, Dallabrida (2007; 2015) defende que a gestão do desenvolvimento territorial deve ocorrer por meio de instâncias de concertação entre os setores público e privado.

Esse processo envolve representantes das diversas redes de poder socioterritorial, que, por meio de conciliação e mediação voluntárias, assumem uma gestão descentralizada e colaborativa.

A proposta enfatiza a participação cidadã, onde os diversos atores sociais, econômicos e institucionais se tornam protagonistas do desenvolvimento, promovendo uma abordagem inclusiva e participativa na gestão do território.

É neste sentido que se defende a presença do Terceiro Setor que, por força da legislação vigente, tem cada vez mais assumido um papel importante na dinâmica territorial do desenvolvimento, mediante as parcerias entre o setor público e privado, como processo em que a sociedade civil organizada assume a prática de parte da gestão territorial de forma descentralizada e colaborativa.

No contexto histórico atual, marcado pela redução drástica ou extinção de diversas políticas públicas essenciais, especialmente aquelas voltadas para as populações mais vulneráveis, como na área da saúde, a busca por modelos de gestão mais eficientes, inclusive com a participação da sociedade, emerge como uma estratégia relevante para enfrentar esses desafios.

Contudo, é imprescindível que os gestores estejam atentos às demandas e necessidades da população, considerando também as dinâmicas impostas pelo sistema econômico, além do necessário reconhecimento de pertença pela sociedade, organizando-se politicamente e exercendo seu papel democrático, participando ativamente da discussão sobre o uso dos recursos e a definição de prioridades nas ações públicas.

No entanto, para que haja uma melhor gestão dos recursos repassados objetivando reflexos positivos no desenvolvimento territorial mediante gestão descentralizada e colaborativa do Terceiro Setor, faz-se necessário o desenvolvimento de práticas que demonstrem a regularidade no uso dos recursos públicos e transparência nas ações, princípios básicos, integrantes da Governança Corporativa.

Bandeira (1999) argumenta que a interação entre a sociedade civil e a administração pública, por meio da participação comunitária na formulação, implementação e avaliação de ações governamentais, também é de extrema importância para estabelecer relações de confiança entre atores sociais, tanto públicos quanto privados.

Essa dinâmica contribui para a acumulação de capital social. Ele destaca que os mecanismos participativos mais eficazes são aqueles que permitem uma interação contínua entre os diversos segmentos da sociedade civil e a administração pública.

Tais mecanismos facilitam processos de capacitação, aprendizado coletivo, formação de consensos e articulação de atores sociais.

Visando fortalecer essa parceria, a aprovação da Lei Federal trouxe novas práticas ao terceiro setor, incluindo *Environmental, Social, and Governance* (ESG), com o objetivo de aumentar a transparência, responsabilidade e eficiência das organizações na utilização de recursos públicos para serviços comunitários.

Além disso, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, especialmente o ODS 17, destacam a importância de parcerias entre governos, setor privado e sociedade civil para implementação eficaz desses objetivos.

A implementação de práticas ESG no Terceiro Setor, particularmente na governança, é vital para alinhar as operações dessas organizações com os ODS, promovendo transparência, responsabilidade e sustentabilidade.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), com base na Lei Federal nº. 13.019/2.014, atualizou suas Instruções (Instruções 01/2024), com diretrizes claras de governança e prestação de contas, fortalecendo a confiança pública e a eficiência na utilização de recursos.

2.6 O Conceito de ESG: Origem e Desenvolvimento

Nas palavras de Souza e Mezzaroba (2022), a incorporação do conceito de *Environmental, Social and Corporate Governance* (ESG) no Brasil reflete um fenômeno recorrente na adoção de paradigmas globais, nos quais a transposição de modelos estrangeiros ocorre sem a devida contextualização socioeconômica e regulatória.

Embora o ESG seja amplamente promovido como uma abordagem inovadora para fomentar práticas empresariais sustentáveis e socialmente responsáveis, seu discurso apresenta um caráter ambíguo, oscilando entre um compromisso autêntico com a sustentabilidade e uma estratégia mercadológica voltada à captação de investimentos e fortalecimento da imagem corporativa.

A proposta central do ESG apresentada pelos autores Souza e Mezzaroba (2022) estabelece que as empresas devem transcender a lógica estrita do lucro e incorporar diretrizes ambientais, sociais e de governança como elementos estruturantes de sua atuação, buscando alinhamento com as demandas contemporâneas por diversidade, equidade e inclusão.

Nesse contexto, trazem o conceito de *Environmental, Social and Governance* (ESG) de forma a configurar-se como uma proposta normativa voltada à redefinição das práticas corporativas, almejando consolidar um padrão globalmente reconhecido e valorizado por investidores, consumidores e stakeholders institucionais.

Fundamentado em três dimensões interdependentes, os autores Souza e Mezzaroba (2022) apresentam o ESG como forma de estabelecer diretrizes para a governança ambiental, social e corporativa, inserindo-se no discurso da sustentabilidade empresarial.

No eixo ambiental (E), a ênfase recai sobre a adoção de metodologias que mensurem e mitiguem impactos ambientais, por meio de indicadores como pegada ecológica, pegada de carbono e pegada hídrica, além da gestão de recursos naturais e resíduos.

No aspecto social (S), a abordagem preconiza o fortalecimento da equidade, da diversidade e da inclusão, promovendo melhores condições laborais e respeito aos direitos humanos, a fim de fomentar um ambiente corporativo socialmente responsável.

No campo da governança (G), a proposta reside na implementação de mecanismos de transparência, conformidade regulatória e ética empresarial, assegurando uma administração que previna conflitos de interesse e promova práticas justas na cadeia produtiva.

Dessa maneira, o ESG visa conferir às corporações um selo de legitimidade e reputação no mercado, por meio da construção de uma imagem pública alinhada às demandas contemporâneas por justiça social e sustentabilidade ambiental.

No entanto, dentre as diretrizes apresentadas, destaca-se no presente trabalho a Governança como uma das propostas normativas voltada à redefinição das práticas corporativas, almejando uma mudança estrutural efetiva no trato do dinheiro público e, dessa forma, consolidar um padrão globalmente reconhecido e valorizado por investidores, consumidores e stakeholders institucionais, agora voltado ao Terceiro Setor.

2.6.1 Governança Corporativa no Terceiro Setor

A governança corporativa é um conjunto de práticas, políticas e processos pelos quais as empresas são dirigidas e controladas que, ao longo do tempo, tem evoluído e influenciado o comportamento na gestão econômica, social e política.

Sua origem encontra registros na idade média (Tricker, 2015,4). À medida que as atividades vão se tornando mais complexas e interligadas, novas práticas, princípios e sistemas passaram a ser exigidos, principalmente com o intuito em garantir funcionamento adequado e a transparência dessas atividades nas organizações.

Mas foi a partir do século XX que a governança corporativa começou a ter maior relevância, especialmente com os escândalos e crises financeiras, ocorridos no setor empresarial, exigindo uma regulamentação rigorosa e supervisão das atividades empresariais.

Nesse período o conceito passou a ser disseminado, tendo sua primeira aparição nos EUA em 1976, após introdução da governança corporativa na agenda de reformas regulatórias na década de 1970, processando diretores por má conduta e falhas de supervisão (Cheffins, 2013). É na década de 90 que surgem os primeiros códigos de melhores práticas centrados na atuação do conselho de administração, como também na governança das empresas, visando à proteção de seus acionistas.

Nesse contexto, são definidos alguns princípios fundamentais da governança corporativa, como a transparência, prestação de contas, equidade e responsabilidade corporativa.

Estes quatro pilares são utilizados como suporte para as práticas de governança e, dessa forma, adotar medidas visando à proteção dos interesses dos acionistas, bem como com o objetivo em garantir decisões éticas, além de reduzir riscos e fornecer confiança aos investidores, promovendo a sustentabilidade das empresas, bem como tornando mais eficientes as atividades desenvolvidas, além da criação de valores para todas as partes interessadas.

À medida que as organizações ampliam suas atividades, seus processos e fluxos de informações vão ficando cada vez mais complexos e, como consequência, tem sido constatada a expansão nas transformações dos mercados, cada vez mais globalizado e com menores falhas, especialmente em face do rápido avanço da tecnologia e a instabilidade econômica, ampliado à busca por equilíbrio entre os

diversos atores sociais representativos para a organização (*shareholders e stakeholders*).

Segundo Grün (2005), a migração da governança corporativa do setor financeiro para o político, tendência internacional, no Brasil se intensificou no início dos anos 2000.

O governo buscou usar essa estratégia para ganhar a confiança dos mercados, mas enfrentou desafios devido a investimentos desastrosos de fundos de pensão no período, expondo limitações na governança vigente.

Escândalos corporativos globais, como os da Enron, reforçaram a necessidade de regulação estatal, levando à criação de leis para proteger acionistas. No Brasil, conflitos entre gestores de fundos e grandes empresas ilustram a defesa da governança como uma resposta às práticas questionáveis do mercado.

Essas preocupações têm exigido estudos mais aprofundados e gerado a implantação de processo de gestão nas organizações, padronizando alguns preceitos já consolidados e desenvolvendo outros, de forma a obter recursos e investimentos, garantindo o crescimento e, por vezes, a sobrevivência das empresas neste mundo globalizado e competitivo.

Nesse contexto, tem-se a governança corporativa que trata da forma e do conjunto de procedimentos, instrumentos (leis, políticas, normas de órgãos reguladores, regulamentos internos, entre outros) e documentos utilizados para organizar, administrar e gerenciar uma empresa (pública ou privada).

Segundo Conduta e Vitoriano (2020, p. 41) embora existam inúmeras definições para Governança Corporativa, percebe-se que todas possuem coesão, ou seja, ligação harmônica, em seus princípios, conceitos, práticas, finalidades e modelos, apresentando quatro perspectivas sobre como a Governança Corporativa pode ser entendida, como princípios básicos: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade.

Na concepção do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), entende-se como um sistema de relações que alinha os interesses de sócios, conselho de administração e partes interessadas, visando otimizar o valor econômico e garantir a longevidade da organização.

Já a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) destaca seu papel como guardiã de direitos, distribuindo responsabilidades entre os

participantes da corporação e estabelecendo regras para alcançar os objetivos empresariais.

Outras abordagens são apresentadas por Conduta e Vitoriano (2020, p. 41) que enfatizam diferentes aspectos da governança, como uma estrutura de poder que regula o controle das entidades, ou como um sistema normativo baseado na ética, voltado para eficiência e crescimento, além de promover a integração entre stakeholders (acionistas e a outras partes interessadas), além de sistema de valores que, unificando esses conceitos, promove a transparência e uma prestação de contas responsável.

No âmbito do Terceiro Setor a Governança corporativa, especialmente no contexto da transparência e prestação de contas tornou-se essencial face às celebrações firmadas em parcerias com o Setor Público, gerando recursos cada vez mais vultosos. Sua expansão revelou limitações próprias, distintas dos setores tradicionais, devido à ausência de acionistas e ao foco na missão social.

Por outro lado, envolve voluntários, doadores e órgãos públicos repassadores de recursos, exigindo a adoção de práticas que promovam transparência, responsabilidade, prestação de contas e sustentabilidade, características essas que definem Governança Corporativa, fundamentais para assegurar a confiança e eficiência das OSCs e continuidade de suas ações sociais.

O conceito de Governança Corporativa, originado no setor empresarial, assume novo significado no Terceiro Setor. A adoção de boas práticas, exigidas por lei e órgãos de controle, permite que as OSCs avancem na gestão administrativa e financeira, agregando credibilidade e confiabilidade à sua imagem e às informações apresentadas.

A crescente atenção à governança no Terceiro Setor decorre de sua influência na prestação de serviços públicos e na necessária gestão eficiente de recursos. Sendo majoritariamente financiadas por recursos públicos, essas entidades devem cumprir os principais princípios da Governança Corporativa, visando melhorar sua governança e maximizar seu impacto social.

Definição simples e objetiva dos princípios de governança corporativa é possível ser obtida no Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), instituto esse que tem por objetivo fortalecer a atuação dos conselhos de administração, promovendo a

governança no país, por intermédio de discussões, gerando conhecimento e boas práticas relacionados ao tema.

Referido Código aborda os princípios de governança corporativa, entendendo que são fundamentais para a interpretação e aplicação das práticas recomendadas em qualquer organização, independentemente de seu porte ou estrutura.

Esses princípios servem como base para uma boa governança, ajudando a preencher lacunas em situações em que as recomendações podem não ser totalmente aplicáveis.

Eles incluem integridade, que envolve manter a ética e evitar conflitos de interesse, transparência, que exige a divulgação de informações relevantes e verdadeiras, e equidade, que visa tratar todas as partes interessadas de forma justa, respeitando suas particularidades e direitos.

Além disso, o princípio de responsabilização (*accountability*) destaca a importância de assumir a responsabilidade pelos atos e suas consequências, garantindo a prestação de contas clara e tempestiva.

A sustentabilidade também é um princípio central, exigindo que a organização considere a viabilidade econômico-financeira e as externalidades de suas operações, além de reconhecer sua interdependência com os ecossistemas sociais, econômicos e ambientais.

Juntos, esses princípios formam um alicerce para a geração de valor sustentável e para a manutenção de relações de confiança com todas as partes interessadas.

Tais princípios de Governança Corporativa, originalmente voltados para empresas com fins lucrativos, assumem novo significado no Terceiro Setor, sendo adaptados ao contexto das OSCs. Nesse ambiente distinto, a adoção de boas práticas é fundamental, não apenas pela exigência legal da Lei nº. 13.019/2.014, mas também pela atuação dos órgãos de controle externo, promovendo maior transparência e responsabilidade, especialmente para àquelas beneficiárias de recursos públicos.

Nesse contexto, tem-se, pelo Princípio da Transparência, que a OSC deve ser aberta, clara e honesta em relação às suas atuações, finanças e tomadas de decisão, garantindo confiança não só à comunidade em que se encontra, como para os doadores e beneficiários.

Em termos práticos, significa fornecer informações detalhadas sobre suas atividades, como seus objetivos, programas, uso de recursos financeiros e resultados

alcançados. Isso pode incluir a divulgação de relatórios financeiros, demonstrações de impacto social, políticas de governança, listas de doadores, entre outras informações.

Como exemplo de base legal, a Lei Federal nº. 13.019/2.014, que trata do Marco Regulatório do Terceiro Setor, traz dispositivos que tratam especificamente da matéria:

> Art. 5º.
> (...)
> **IV -** o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;
> Art. 6º.
> (...)
> **V -** o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade;
> **Art. 11.** A organização da sociedade civil deverá divulgar na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública.

O intuito é o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações da OSC, promovendo prestação de contas, especialmente com recursos públicos envolvidos, mas também traz confiança e ajuda referidas organizações a atrair doadores, voluntários e outros parceiros, demonstrando que estão sendo responsáveis e eficazes em sua missão, além de prevenir fraudes e má administração, com supervisão pública mais eficaz das atividades.

Quanto ao Princípio da Responsabilidade, no contexto do Terceiro Setor refere-se à obrigação de agir de forma ética, responsável e em conformidade com os interesses das partes interessadas, como doadores, beneficiários, voluntários e a comunidade em geral.

Implica na adoção de práticas de gestão para garantir o cumprimento de seus objetivos, de maneira ética e eficiente, mediante estabelecimento de estruturas sólidas, com políticas e procedimentos claros para orientar suas atividades e decisões, envolvendo prestação de contas, justificativas quanto às suas ações e resultados.

Dessa forma, é possível inserir nesse princípio a divulgação de relatórios, auditorias independentes, avaliações de impacto e engajamento com as partes interessadas para garantir que suas necessidades e preocupações sejam consideradas.

Utilizando a Lei Federal nº. 13.019/2.014 como fundamento para adoção de medidas de fiscalização, visando atender ao Princípio da Responsabilidade da Governança Corporativa, constata-se em seu artigo 66, a obrigatoriedade para que a OSC apresente relatórios técnicos que, juntamente com outros documentos, comporão a prestação de contas:

> **Art. 66.** A prestação de contas relativa à execução do termo de colaboração ou de fomento dar-se-á mediante a análise dos documentos previstos no plano de trabalho, nos termos do inciso IX do art. 22, além dos seguintes relatórios:
> **I -** relatório de execução do objeto, elaborado pela organização da sociedade civil, contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados;
> **II -** relatório de execução financeira do termo de colaboração ou do termo de fomento, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto, na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho.

Verifica-se que a responsabilidade no terceiro setor é mais difusa, envolvendo a prestação de contas não apenas aos seus associados e doadores, mas também aos beneficiários, à comunidade em geral e, especialmente, ao Poder Público quando envolver recursos públicos.

Trata-se de obrigação dos responsáveis perante seus *stakeholders* (Poder Público, doadores, beneficiários, voluntários, comunidades atendidas e a sociedade em geral), apresentando de forma transparente e clara, suas atividades, decisões, finanças e resultados.

Esse princípio envolve tanto a transparência, na divulgação das informações relevantes sobre a movimentação financeira e ações desenvolvidas, incluindo a realização de assembleias gerais, relatórios, avaliações de impacto, entre outros, como a responsabilidade no impacto alcançado em relação à sua missão e aos objetivos assumidos, além de demonstração dos cumprimentos de normas e regulamentos, trazendo maior confiança e possibilidade de obtenção de novos recursos.

Para tanto a Lei nº. 13.019/2.014 traz o Capítulo IV especificamente para tratar de prestação de contas, conforme se depreende dos artigos 63 a 72.

Por fim, apresenta-se o Princípio da Sustentabilidade na Governança Corporativa no Terceiro Setor, como a capacidade da OSC funcionar de maneira economicamente viável, socialmente justa e ambientalmente responsável, garantindo sua capacidade de manter suas atividades e cumprir sua missão.

Dessa forma, considera-se sustentabilidade econômica a forma responsável do uso dos recursos da organização, buscando, inclusive, novas e diversificadas fontes de financiamentos, além de adoção de práticas de gestão eficientes e transparentes.

No que tange à sustentabilidade ambiental, a OSC deve adotar medidas que reduzam o impacto ambiental das operações da organização, inclusive quanto ao consumo de recursos naturais, adoção de energias renováveis, gestão adequada de resíduos, entre outras medidas.

Por fim, quanto à sustentabilidade social, a OSC deve promover a justiça social, a igualdade de oportunidades e respeito aos direitos humanos, com promoção de programas de capacitação, de políticas de diversidade e inclusão, entre outras medidas.

O princípio da sustentabilidade na Governança Corporativa do Terceiro Setor visa garantir a continuidade da missão; a eficiência operacional; a responsabilidade social e ambiental, bem como a resiliência em longo prazo, com práticas sustentáveis que podem ajudar enfrentar desafios futuros, e pressões econômicas, garantindo sua resiliência e adaptabilidade.

Em síntese, os princípios basilares da Governança Corporativa adaptados ao terceiro setor objetiva promover a eficácia, a transparência e a confiança nas organizações.

2.6.2 Eficácia, Eficiência e Efetividade

Após discorrer sobre a governança como um dos pilares fundamentais do ESG e seu papel na estruturação de práticas empresariais transparentes e éticas, torna-se essencial correlacioná-la com os princípios da eficiência, eficácia e efetividade. Esses princípios previstos na Constituição Federal, orientam a administração pública e influenciam diretamente a gestão organizacional no setor privado, uma vez que a governança eficaz requer mecanismos que garantam a alocação racional de recursos, a maximização de resultados e o impacto positivo das ações implementadas.

Dessa forma, analisar a eficácia, a eficiência e a efetividade no contexto da governança, permite compreender como esses elementos se inter-relacionam para fortalecer a tomada de decisão, assegurar a responsabilidade corporativa e promover um desenvolvimento sustentável e socialmente responsável.

Para tanto, em que pese a existência de várias definições, adota-se o conceito apresentado por Ferreira e Gomes (2009, p. 23 *apud* Morais De Macedo, Reginaldo e Carlos Renato Theóphilo, 2017), tem-se que os conceitos de eficácia e eficiência na medida em que:

> A eficácia está definida neste trabalho, conforme previsto e discutido em Ferreira e Gomes (2009, p. 23), como a relação entre o que se pretende realizar e os resultados atingidos após a aplicação dos recursos disponíveis e, ainda, de forma mais incisiva "[...]. se a produção almejada foi realizada, a atividade foi eficaz.
> A eficiência, por sua vez, assume a característica de eficiência técnica, que se refere à relação analítica entre os resultados obtidos e os recursos empregados para isto, e, uma determinada referência (ou padrão) seja prevista ou realizada.

Conforme exposto, existem esses dois conceitos fundamentais para indicar e avaliar o desempenho de uma organização: eficiência e eficácia. Esses termos representam abordagens complementares para a análise de um mesmo fenômeno. A eficiência está relacionada aos meios, ou seja, à maneira como os recursos são utilizados, enquanto a eficácia foca nos resultados alcançados.

Antico e Jannuzzi (2005) afirmam que “a avaliação de um programa público requer indicadores que possam dimensionar o grau de cumprimento dos objetivos dos mesmos (eficácia), o nível de utilização de recursos frente aos custos em disponibilizá-los (eficiência) e a efetividade social”.

É possível observar pelo exposto, que a análise de uma boa gestão está diretamente relacionada à busca pela melhoria da eficiência operacional e eficácia no cumprimento dos objetivos traçados.

A dificuldade advém entre esses dois aspectos reside na possibilidade de uma organização ser simultaneamente eficiente e eficaz, o que representa a condição ideal. No entanto, também é possível que seja eficaz sem ser eficiente, atingindo os resultados desejados, mas com desperdício de recursos, ou eficiente sem alcançar eficácia, utilizando bem os recursos, mas sem atingir os objetivos estabelecidos.

Trazendo para o objeto do presente estudo, é possível verificar a eficácia mediante a análise entre os recursos repassados e os resultados obtidos, levando em consideração o plano de trabalho proposto pela OSC e aprovado pela Municipalidade.

No entanto, a eficiência em gestão de uma Organização da Sociedade Civil (OSC) pode ser aferida utilizando indicadores e metodologias que avaliem a capacidade da organização de utilizar recursos (financeiros, humanos, materiais) de forma econômica e eficaz para alcançar seus objetivos sociais.

Para tanto, é possível apresentar os principais enfoques a serem aplicados, como os indicadores de gestão e operacionais que avaliam o desempenho interno da organização, relacionados ao (a) custo por beneficiário, onde se mede quanto é gasto para atender cada pessoa ou comunidade impactada; (b) razão entre recursos administrativos e recursos finalísticos, mostrando quanto dos recursos totais é destinado à atividade-fim (causas sociais) em relação aos custos administrativos; (c) tempo médio de execução de projetos, cuja eficiência é avaliada em relação ao cronograma planejado e (d) taxa de cumprimento de metas, onde se avalia o percentual das metas planejadas que foram alcançadas. Além disto ainda é possível analisar também a eficiência vinculada à capacidade da OSC de gerar impactos sociais significativos com os recursos disponíveis.

Com base nesses conceitos e sua aplicabilidade, é possível aferir a efetividade na gestão das organizações sociais selecionadas, tema do presente trabalho, com o enfoque na governança e transparência, mediante regular prestação de contas, onde se analisam as boas práticas por intermédio da qualidade e clareza dos relatórios financeiros e operacionais apresentados, considerando as exigências da lei nº 13.019/2.014, como também na transparência no uso de recursos públicos, de forma a demonstrar o nível de eficiência relacionada ao montante arrecadado com a aplicação em atividades-fim.

Levando em consideração que Efetividade consiste em fazer o que deve ser feito, com qualidade, utilizando os recursos da melhor maneira possível para atingir o objetivo inicialmente proposto (TRF3, 2020), a análise toma como parâmetros os gastos com saúde, assistência social e educação, vinculados às parcerias existentes no período de 2015 a 2024, com dados vinculados ao Portal da Transparência do Município de Caraguatatuba.

Tais parcerias foram analisadas a partir do cumprimento das metas, inclusive do Pacto pela Saúde vigente no período, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicadores de desenvolvimento das unidades CRAS e CREAS – IDCRAS e IDCREAS, entre outros, calculada por meio da análise de dados a partir de variáveis e cenários elegíveis.

A oferta dos serviços nas áreas mencionadas (educação, assistência e saúde) passa pela relação entre o número potencial de usuários adstritos a cada uma e o dimensionamento dos serviços oferecidos pelas organizações sociais, a possibilidade

de acesso, a adequação do serviço para acolher e resolver as necessidades demandadas.

3 MÉTODO

Trata-se de uma pesquisa de tipo descritiva-exploratória com abordagem mista (qualitativa e quantitativa), utilizando-se o método de análise documental para a obtenção dos dados referentes ao município de Caraguatatuba e as entidades do terceiro setor com contratos celebrados na área da saúde, entre os anos de 2015 a 2024 (9 anos).

Utilizou-se a pesquisa bibliográfica a partir de material já publicado, como livros, artigos, periódicos, internet, entre outros, para buscar citações que facilitem a compreensão do tema, bem como uma revisão sistemática da fundamentação teórica de base com análise de gráficos que apontem um “antes e depois” dos dados de gestão do terceiro setor no período escolhido, como recorte temporal, especialmente no que tange às providências por parte da Municipalidade e das OSCs parceiras em relação à transparência e prestação de contas.

Em continuidade foram analisados os índices aplicáveis relacionados ao desenvolvimento em gestão, levando em consideração a presença do terceiro setor no Município.

Essa abordagem foi necessária para validar as hipóteses apresentadas quanto à efetividade na prestação dos serviços públicos em parceria, sendo realizada por meio de: análise documental e descritiva, com a coleta de dados obtida por documentos do arquivo municipal, bem como de órgãos como o IPEA, IEG-M/TCE-SP, entre outros.

3.1 Área de realização

Em relação à área de realização selecionou-se 3 (três) parcerias firmadas entre o Município de Caraguatatuba e as entidades do terceiro setor que recebem os maiores recursos públicos para prestação de serviços junto à comunidade local, sendo uma parceria firmada com base na aplicação à Lei Federal nº 9.637/1.998 (contrato de gestão), e duas parcerias firmadas com base na Lei Federal n° 13.019/2.014 (Termo de Colaboração), em face do número excessivo de entidades beneficiárias de recursos públicos com fundamento na mencionada lei.

A seleção teve por intuito realizar um comparativo entre a aplicabilidade de ambas as leis nas parcerias realizadas, bem como demonstrar a importância no

acompanhamento da execução políticas de atendimento em parceria com o Terceiro Setor, especialmente com a aprovação das citadas leis federais, no lapso temporal de 2015 a 2024, prazo esse que se justifica levando em consideração os 2 (dois) anos antes da efetiva implantação do Marco Regulatório do Terceiro Setor em âmbito Municipal (2017).

Nesse sentido foram selecionadas as seguintes organizações sociais, tendo por base os recursos obtidos em 2015:

Quadro 5 - Identificação das entidades

OSC	ÁREA DE ATUAÇÃO	INSTRUMENTO	FINALIDADE DO TERMO CELEBRADO
A	educação	Termo de colaboração	Oferta de vagas em creche
B	assistência social	Termo de colaboração	Oferta de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – Serviços de Proteção Social Básica., bem como vagas para crianças e adolescentes vítimas de violência, em acolhimento institucional
C	saúde	Contrato de gestão	Gestão compartilhada de UBS e UPA

3.2 Instrumentos

Quanto aos instrumentos, foram utilizados os índices oficiais, bem como dados coletados no portal da transparência do Município, além dos documentos que compõem as prestações de contas e documentos fornecidos pelas secretarias, como processo de seleção, contratos e termos aditivos, atas das comissões de monitoramento e avaliação, documentos apresentados que compuseram a prestação de contas, pareceres conclusivos, entre outros, foram também utilizados, quando possíveis, os indicadores de qualidade do Município, como Taxa de Mortalidade Infantil, Taxa de Mortalidade Materna e Mortalidade por Causas Evitáveis.

Para tanto, consta em anexo o modelo da Carta de Anuência (APÊNDICE A) em que foi obtida autorização do Chefe do Poder Executivo Municipal para acesso a todos os documentos que compõem as prestações de contas no período em análise e autoriza a realização da pesquisa nos departamentos necessários para o levantamento dos resultados.

3.3 Plano para coleta de dados

Para a pesquisa quantitativa, foi feita busca por meio de documentos, artigos e publicações oficiais de órgãos públicos, que levou em consideração em números e gráficos, os resultados obtidos após coleta de dados que apresentem indicadores na qualidade de vida da população do mencionado Município no período de 2015/2024.

Foram também objeto de análise as informações inseridas nas prestações de contas das organizações sociais parceiras no mesmo período, no portal da transparência e evolução dos serviços públicos ofertados nas áreas de saúde, assistência social e educação, levando em consideração os problemas enfrentados, inclusive no que tange a gestão das parcerias, metas não aferidas ou não atingidas e prestação de contas.

3.4 Plano para análise de dados

A pesquisa leva em consideração os números e gráficos, os resultados obtidos após coleta de dados que apresentem indicadores do mencionado Município no período de 2015/2024, como também análise das informações inseridas nas prestações de contas das organizações sociais parceiras no mesmo período, no portal da transparência e evolução dos serviços públicos ofertados nas áreas de saúde, educação e assistência social, bem como, em especial, as metas aferidas e atingidas nas prestações de contas no período.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Antes de adentrar especificamente aos resultados e discussões que serão analisados, tema do presente trabalho, faz-se necessária uma breve apresentação do Município de Caraguatatuba, visando destacar suas características e contextualizá-lo em face do pretendido estudo.

Caraguatatuba, localizada no Litoral Norte do Estado de São Paulo, a cerca de 180 km da capital paulista, faz parte da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, instituída por meio da Lei Estadual Complementar n° 1166 de 9 de janeiro de 2012, e que se divide ainda em 5 sub-regiões, sendo uma delas a Sub-Região Litoral Norte, que engloba São Sebastião, Ilhabela, Caraguatatuba e Ubatuba.



Figura 1 - Litoral Norte Paulista.

O acesso para quem se desloca do Vale do Paraíba ao Litoral Norte, se dá preferencialmente pela Rodovia dos Tamoios (SP-099), que liga o Município de Caraguatatuba a São José dos Campos. Este acesso também poderá ocorrer pela Rodovia Osvaldo Cruz (SP-125), que liga Taubaté a Ubatuba e pela Rodovia Dr. Manoel Hipólito Rego (SP-055), trecho paulista da Rodovia Rio-Santos (BR-101), que, a partir do município de Bertioga, cruza os municípios de São Sebastião, Caraguatatuba e Ubatuba em direção norte rumo à Paraty, já no Estado do Rio de Janeiro.

Com 484,947km² (IBGE, 2022), o limite espacial de Caraguatatuba se dá ao norte com Natividade da Serra, ao nordeste com Ubatuba, ao sudeste com o Oceano Atlântico, ao sul com São Sebastião, ao oeste com Salesópolis e ao noroeste com

Paraibuna. O Município está entre o Oceano Atlântico e a Serra do Mar, onde nascem os principais rios que deságuam nas praias e onde se situa o Parque Estadual da Serra do Mar.



Figura 2 - Localização de Caraguatatuba no Litoral Norte Paulista. Fonte: IBGE, Portal Cidades

Feita a contextualização em relação ao Município de Caraguatatuba, objeto do presente estudo, analisa-se, na oportunidade, a presença das OSCs no contexto geral, de forma a identificar que referidas OSCs têm contribuído de forma definitiva para a construção do capital social, com novas ideias, conhecimentos e ações, além de movimentar valores expressivos financeiros, como também materiais, mas principalmente humanos.

Especificamente no Município de Caraguatatuba, após pesquisa, por amostragem, nos arquivos da Prefeitura, em especial àqueles vinculados à Assistência Social, secretaria com maior número de termos firmados, verifica-se que a celebração dos convênios era feita após aprovação de lei específica para cada entidade parceira, bem como prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada.

Tais parcerias celebradas deveriam conter, no mínimo, as informações previstas no §1º. do citado artigo 116 da Lei de Licitações (identificação do objeto; metas a serem atingidas; etapas ou fases de execução; plano de aplicação dos

recursos financeiros; cronograma de desembolso; previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas).

Identificou-se, ainda, a utilização de uma minuta padrão que continham as seguintes cláusulas consideradas essenciais: objeto, modo de execução, vigência, forma de pagamento, dotação orçamentária, normas para alteração/aditamento; execução parcial, aplicação de penalidades, rescisão e foro.

Nesse contexto, ao analisar os termos firmados entre o Município de Caraguatatuba as entidades parceiras, verificou-se que o principal objetivo era definir o objeto, apurar as metas atingidas e analisar a prestação de contas dos repasses realizados, com enfoque principal na aplicação dos recursos públicos, sem que, para tanto, houvesse definição de indicadores que pudessem avaliar as metas atingidas em face dos valores envolvidos.

Feitas essas observações, foram realizadas pesquisas junto aos arquivos da Municipalidade em questão, disponibilizados no site do Portal da Transparência (CARAGUATATUBA, 2024), além da análise dos documentos disponibilizados, visando fazer um comparativo do “antes e depois” dos termos celebrados, utilizando-se os termos firmados no período da pesquisa.

Para tanto, tem-se que até a aprovação da Lei nº. 13.019/2.014, as parcerias entre o Poder Público e o Terceiro Setor, com exceção à elegibilidade das leis específicas que tratam de contrato de gestão e Termo de Parceria, eram firmadas com base no artigo 116 da Lei de Licitações (BRASIL,1993) combinada com o artigo 12 e 16, ambos da Lei Federal nº. 4.320/1.964 (BRASIL,1964), que tratam dos auxílios, subvenções e contribuições, determinando a aplicabilidade subsidiária da citada Lei de Licitações ao repasse pretendido que, por vezes, dificultava o trabalho.

Não havia um regramento específico, sendo utilizadas inúmeras denominações para realização dos repasses, como Convênio, Termo de Parceria, Termo de Subvenção entre outras denominações, sem que, para tanto, houvesse um padrão a ser seguido.

Nesse contexto, em que pese o artigo 55 da citada Lei de Licitações definir quais seriam as cláusulas necessárias a serem inseridas no termo, o mesmo referia-se aos contratos administrativos, não atendendo, por vezes, às necessidades e exigências para os repasses às entidades que, ao executar os serviços públicos objeto da parceria, não têm como finalidade o lucro, traduzindo uma dificuldade na aplicação da citada lei.

A Lei Federal nº. 13.019 apesar de ter sido aprovada em 2024, sua aplicabilidade apenas passou a ser exigida em 2017 a todos os Municípios, tendo o Município de Caraguatatuba regulamentado em âmbito local referida lei por intermédio do Decreto Municipal nº. 638/17 e, a partir de então utilizado a norma em suas parcerias.

Para tanto, observou-se a mudança no que tange às cláusulas existentes, ora com aprimoramento, ora com a inserção face a exigência legal, bem como nos procedimentos realizados que passaram a obedecer a nova lei e ao Decreto Municipal Regulamentador mencionado, constatando as seguintes alterações:

Quadro 6 - Alterações empregadas

ANÁLISE DOS TERMOS CELEBRADOS		
Cláusulas essenciais	**Art. 55 Lei 8.666/1.993 (aplicação subsidiária)**	**Art. 42 da Lei 13.019/2.014**
Objeto	O objeto e seus elementos característicos	Descrição do objeto pactuado
Regime de execução / obrigações das partes	Regime de execução ou a forma de fornecimento	Obrigações das partes
Valor envolvido e forma de repasse	O preço e as condições de pagamento	O valor total e o cronograma de desembolso
contrapartida	Sem previsão, exigência na prática de 20% (regra federal)	Sem exigência de contrapartida
Vigência/prorrogação / conclusão e recebimento	Prazos de início de etapas de execução, conclusão, entrega, recebimento definitivo,	A vigência e as hipóteses de prorrogação
Dotação orçamentária	O crédito pelo qual correrá a despesa	Programação orçamentária (art. 24, §1º., I)
Direitos e responsabilidades / penalidades	Os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades e os casos de rescisão;	Possibilidade de rescisão a qualquer tempo, com condições, sanções e responsabilidades, prazo mínimo da intenção não inferior a 60 dias;
Prestação de contas	Prestação de contas (§ 3º., do art. 116) sem definição de método	Obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos
Formas de fiscalização	Fiscalizar execução sem definir método. Sanções motivadas (inexecução total ou parcial) art. 58, III e IV e Art. 116, §3º., I	monitoramento e avaliação com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos empregados
Devolução de recursos	Devolução de recursos (art. 116, § 6º.)	Obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos em Lei
Titularidade dos bens adquiridos	Devolução dos bens adquiridos (§ 6º., art. 116)	Definição da titularidade dos bens e direitos na data da conclusão ou extinção da parceria se adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados
Direitos da Administração	O reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei	administração pública assume ou transfere responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação (evitar descontinuidade)

Conta bancária específica	Conta específica - Sem previsão (exigência do TCE na prática)	A obrigação da OSC manter e movimentar os recursos em conta bancária específica
Acesso aos documentos / controle interno e externo	Sem previsão de acesso a documentos e às informações relacionadas aos termos celebrados	Livre acesso à administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas aos processos, documentos e informações relacionadas aos locais e termos celebrados,
Foro	Indicação de foro (§ 2º., do art. 55)	A indicação do foro, Obrigatoriedade da tentativa de solução administrativa, com a participação de setor jurídico da administração pública
Custos indiretos	Sem previsão de custeio dos custos indiretos	permite despesas com custos indiretos
Responsabilidade na contratação de pessoal	Entidade responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais (art. 71) responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública	A OSC é exclusiva responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais, sem responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública
Plano de trabalho	Previsão de elaboração de plano de trabalho (§1º., 116)	expressa do plano de trabalho como anexo do termo firmado, integrante e indissociável.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas Leis Federais 8.666/1.993 e Lei Federal nº. 13.019/2.014.

No que tange às novas cláusulas essenciais, verifica-se que as secretarias estão atendendo a legislação, nomeando, inclusive as comissões de avaliação e monitoramento, como os gestores para cada termo firmado, devendo existir um acompanhamento mais efetivo das metas indicadas em cada parceria celebrada após implantação da Lei nº. 13.019/2.014 que ocorreu em 2017.

A mudança se deu em face da exigência expressa quanto à forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no §1º. do art. 58 da Lei em referência o que, anteriormente não se exigia. A prestação de contas baseava-se apenas na aplicação financeira dos recursos.

Outra mudança de destaque foi a obrigação expressa na lei para que a OSC beneficiária dos repasses mantenha e movimente os recursos em conta bancária específica, com o objetivo de maior transparência e facilidade na fiscalização.

Destaca-se, ainda, a não obrigatoriedade na indicação de contrapartida como, também a possibilidade de previsão de recursos para gastos indiretos, permitindo que as entidades realizem despesas administrativas, como gastos com água, luz, telefonia, contabilidade entre outras, gastos sempre realizados sem que fossem

ressarcidas desses valores, além outras mudanças, como a obrigatoriedade na indicação de gestor do contrato, nomeação de comissão para monitoramento e avaliação dos serviços prestados e do uso dos recursos públicos.

4.1 Transparência e Prestação de Contas

Após discorrer sobre as mudanças nas leis que fundamentam as parcerias, faz-se necessário, na oportunidade, tratar especificamente sobre os pontos centrais do presente estudo, a transparência e a prestação de contas, ambos princípios básicos e pilares que compõem juntamente com a equidade e responsabilidade corporativa, a Governança Corporativa, assim definidos pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC).

Conduta e Vitoriano (2020) argumentam que, embora tenham sido definidos para o ambiente empresarial, os princípios básicos da Governança Corporativa são plenamente aplicáveis às organizações do Terceiro Setor, principalmente quando se pretende a modernização administrativa e gerencial dessas entidades.

Nesse sentido, especificamente no que tange aos princípios da transparência e prestação de contas, o Terceiro Setor apresenta entre as principais formas de seu cumprimento, a divulgação das suas demonstrações financeiras e da consequente Evidenciação Contábil. Este trabalho busca analisar a conformidade das prestações de contas com as normas contábeis estabelecidas e sua regular divulgação.

As entidades do Terceiro Setor desempenham um papel fundamental ao desenvolverem ações de interesse público, o que exige transparência na gestão de suas atividades, especialmente devido à origem de seus recursos que, na sua maioria, são públicos ou advém de doações, subvenções e contribuições voluntárias.

Nos últimos anos, tem-se observado um movimento crescente dessas organizações e de seus gestores em busca de maior regulamentação na divulgação das demonstrações financeiras, visando aprimorar a prestação de contas e fortalecer a confiança do público.

A transparência na divulgação de informações relevantes é essencial para a sustentabilidade e eficiência dessas entidades, influenciando diretamente a tomada de decisões sobre financiamento e promovendo um ambiente mais confiável.

Além disso, diferentes partes interessadas demandam distintos níveis e tipos de divulgação, tornando necessário um modelo de informação que atenda às necessidades específicas dessas organizações.

A evidenciação é uma maneira de tornar públicas as ações desenvolvidas pelas organizações do terceiro setor. Segundo Silveira e Borba (2010), as organizações possuem uma finalidade com cunho no aspecto social, o que vem a refletir na necessidade de transparência e na responsabilidade da entidade sobre seus atos, que deverão ter impacto social.

Para Silveira e Borba (2010, p. 43),

> A Evidenciação Contábil é a forma mais usual, e em muitas entidades é a única forma para demonstrar à sociedade o valor social de suas atividades. Assim, a adequação da evidenciação contábil das entidades do Terceiro Setor pode ser considerada como índice de transparência dessas entidades, informação de suma importância para gerar crédito a essas Entidades diante da sociedade.

Nesse sentido, por possuírem finalidade pública ou coletiva, as organizações do Terceiro Setor devem garantir transparência e a melhor evidenciação possível de suas ações, uma vez que a ausência desses princípios comprometeria sua legitimidade e sustentabilidade. Para Silveira e Borba (2010, p. 43), “[...] é requisito de sobrevivência a devida prestação de contas de suas ações”, reforçando a importância da divulgação clara e acessível das informações sobre a gestão e utilização dos recursos.

Dessa forma, a transparência não apenas fortalece a confiança do público e dos financiadores, mas também contribui para a eficácia das organizações na execução de suas finalidades sociais.

Assim, como base no estudo de Gollo, Schulz, Rosa (2024), foi utilizado o Checklist para análise da transparência, como medida auxiliar na captação de dados nos sítios eletrônicos das instituições.

Com as informações coletadas, foi verificado se as entidades utilizam as boas práticas de governança corporativa em suas atividades.

Nessa abordagem, seguindo os critérios baseados nos estudos de Gollo, Schulz, Rosa (2024) no qual considerou a valorização de 0 para entidades que não atendem ao critério estipulado no Checklist e 1 quando o item é atendido, o Quadro 7 apresenta os critérios estabelecidos com base em Práticas de Governança Corporativa nas Entidades de Terceiro Setor, bem como o conteúdo mínimo a ser

publicado, visando atender as Instruções 01/2024 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), que evidenciam questões importantes a serem consideradas.

Quadro 7 - Checklist para coleta de dados em sítios eletrônicos

Pilar de Governança	**Checklist Entidades**
Transparência	Possui sítio eletrônico próprio?
Transparência	Possui informações cadastrais no sítio? Ou em redes sociais?
Transparência	Divulgação sobre representantes da administração?
Transparência	Dados sobre estrutura física da entidade?
Transparência	Apresenta contato com números de telefones e e-mails no sítio?
	Apresenta o termo celebrado e suas alterações posteriores
	Apresenta o plano de trabalho com especificação do objeto do ajuste, detalhamento das atividades a serem executadas
Transparência	Evidências de atendimentos realizados?
Transparência	Demonstração de fotos e vídeos sobre a instituição?
Transparência	cópias do regulamento de compras e contratações e do regulamento de contratação de pessoal vigentes durante o período da prestação de contas;
Prestação de Contas	balanços dos exercícios encerrado e anterior, demais demonstrações contábeis e financeiras e respectivas notas explicativas, acompanhados do balancete analítico acumulado do exercício, da entidade pública gerenciada
Prestação de Contas	Demonstração de Resultados do exercício
Prestação de Contas	Relatórios Técnicos anuais de prestação de contas da OS, os pareceres anuais do órgão contratante e os relatórios conclusivos anuais da Comissão de Avaliação, nos termos da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;
Prestação de Contas	relação nominal dos empregados admitidos ou mantidos com recursos do contrato de gestão, indicando as funções, as datas de admissão, as datas de demissão (quando for o caso), bem como a remuneração bruta e individual no período;
Prestação de Contas	Demonstrativo Integral das Receitas e Despesas, conforme modelo contido nas Instruções do TCE-SP
Prestação de Contas	relatório conclusivo da análise da execução do termo elaborado pela Comissão de Avaliação, demonstrando que a parceria permanece a melhor opção para a Administração Pública
Prestação de Contas	Apresenta dados de funcionários que compõem a entidade?

Em medida de preservação ao nome das instituições, eles não são divulgados relacionados aos resultados de forma individual.

Quadro 8 - Resultados dos Pilares da Transparência e Prestação de Contas

Critério	**A**		**B**		**C**	
Transparência	**sim**	**não**	**sim**	**não**	**sim**	**não**
Possui sítio eletrônico próprio?		**X**		**x**	**x**	
Possui informações cadastrais em sítio? Ou em redes sociais?	**x**		**x**			**x**
Utiliza-se do Portal da Transparência para divulgação dos dados obrigatórios?	**X**		**X**		**X**	
Divulgação sobre representantes da administração?		**X**		**X**	**X**	
Dados sobre estrutura física da entidade?		**X**		**X**	**X**	
Apresenta contato com números de telefones e e-mails no sítio?		**X**		**X**	**X**	
Apresenta o termo celebrado e suas alterações posteriores		**X**		**X**	**X**	

Apresenta o plano de trabalho com especificação do objeto do ajuste, detalhamento das atividades a serem executadas		**X**		**X**	**X**	
Evidências de atendimentos realizados?		**X**		**X**	**X**	
Demonstração de fotos e vídeos sobre a instituição?						
cópias do regulamento de compras e contratações e do regulamento de contratação de pessoal vigentes durante o período da prestação de contas;		**X**		**X**	**X**	
Prestação de Contas						
balanços dos exercícios encerrado e anterior, demais demonstrações contábeis e financeiras		**X**		**X**	**X**	
Demonstração de Resultados do exercício		**X**		**X**		
Relatórios Técnicos anuais de prestação de contas da OS, os pareceres anuais do órgão contratante e os relatórios conclusivos anuais da Comissão de Avaliação		**X**		**X**		**X**[1]
relação nominal dos empregados admitidos ou mantidos com recursos do contrato de gestão, indicando as funções, as datas de admissão, as datas de demissão (quando for o caso), bem como a remuneração bruta e individual no período;		**X**		**X**	**X**	
Demonstrativo Integral das Receitas e Despesas, conforme modelo contido nas Instruções do TCE-SP		**X**		**X**	**X**	
relatório conclusivo da análise da execução do termo elaborado pela Comissão de Avaliação, demonstrando que a parceria permanece a melhor opção para a Administração Pública		**X**		**X**		
Apresenta dados de funcionários que compõem a entidade?		**X**		**X**	**X**	

Como o estudo visa averiguar as informações cedidas ao público, à coleta de dados para preenchimento do *Checklist* foi realizada apenas nos sítios das próprias entidades, não sendo buscadas demonstrações em sites de órgãos de controle do Governo Municipal.

Levando em consideração a exigência de clausula em cada termo celebrado entre as organizações da sociedade civil avaliadas e o Município, quanto à divulgação dos dados obrigatórios em seu sítio eletrônico, se houver, ou em redes sociais e em locais de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações, na forma e prazos definidos pelo Município, observando as informações mínimas exigidas relacionadas no Quadro 8, em relação às regras de transparência e controle, apresenta-se no referido Quadro 8 os resultados obtidos.

[1] Os relatórios apresentados referem-se aos exercícios de 2019 a 2022

Sobre os pilares da transparência e Prestação de Contas, conforme quadro apresentado acima, foram obtidos dados referentes às informações que evidenciam a existência de endereços eletrônicos das instituições, porém com abstenção de dados sobre a maioria dos itens.

As OSC A e B utilizam como meio de divulgação eletrônica páginas em redes sociais, nomeadamente na rede Facebook, que se provam inadequadas para a divulgação oficial de suas entidades dado que não apresentam perenidade necessária para arquivamento público ou controle social efetivo, em que pese serem de ampla aceitação e utilização pela população, não são de uso amplo e irrestrito para todos, o que acaba por ferir o acesso à informação que, por força de lei, deve ser pública.

Especificamente em face à OSC A, tem-se que, em que pese possuir rede social (Facebook) e informar que a divulgação está inserida no “Álbum de fotos – Prestação de contas”, a divulgação observou o período apenas dos exercícios de 2017 e 2018, período de implantação da Lei 13.019/2.014, em âmbito municipal, não tendo sido encontrado divulgação das informações em período posterior.

Ainda assim, com insuficiência de informações, demonstrando não atender ao Princípio da Transparência, o mesmo se constata em relação a OSC B, apresentando também os documentos em sua rede social (Facebook), porem apenas relacionados ao exercício de 2021.

No entanto, em relação a ambas organizações, constata-se que a divulgação dos documentos e informações obrigatórias, relacionadas no Quadro 8, dos anos posteriores, foram disponibilizadas apenas no Portal da Transparência do Município de Caraguatatuba.

Em relação à OSC C, conforme quadro apresentado, foram obtidos dados referentes às informações que evidenciam a publicidade em site próprio das informações exigidas não somente por intermédio do termo contratual celebrado, mas também das informações exigidas nas Instruções do TCE-SP.

Importante considerar que as OSCs A e B celebraram termo de colaboração no período, ao fundamento na Lei nº. 13.019/2.014, que possuem regras claras quanto à obrigatoriedade na publicidade dos atos, o que não se depreende da legislação afeta ao contrato de gestão celebrado pela OSC C.

Por outro lado, ao analisar a documentação disponibilizada pela Municipalidade, em especial os relatórios das Comissões de Monitoramento e Avaliação das entidades relacionadas, verifica-se certo rigor na obrigatoriedade na

apresentação de documentos exigidos na área da saúde (OSC C), o que não se vislumbra em relação ás demais (OSC A e B), demonstrando, s.m.j., que a atenção à obrigatoriedade em divulgar está mais relacionada à atuação e fiscalização do órgão repassador dos recursos do que em relação à responsabilidade da entidade em garantir a Governança Corporativa da entidade.

Nesse contexto, demonstra-se não existir o interesse das entidades em ser transparente, existindo a divulgação dos seus atos e documentos muito mais visando a não punição do que em face da responsabilidade corporativa, de forma a estabelecer um compromisso das organizações com a ética, a transparência e a sustentabilidade, garantindo que suas decisões considerem não apenas o impacto econômico de suas atividades, mas também o impacto social.

No setor saúde, objeto de ação da OSC C e balizados pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis das Nações Unidas (ODS) que, em sua subseção 3 - Saúde e Bem-Estar, elencam-se indicadores que se correlacionam diretamente com a qualidade da saúde prestada à população como se verá a seguir.

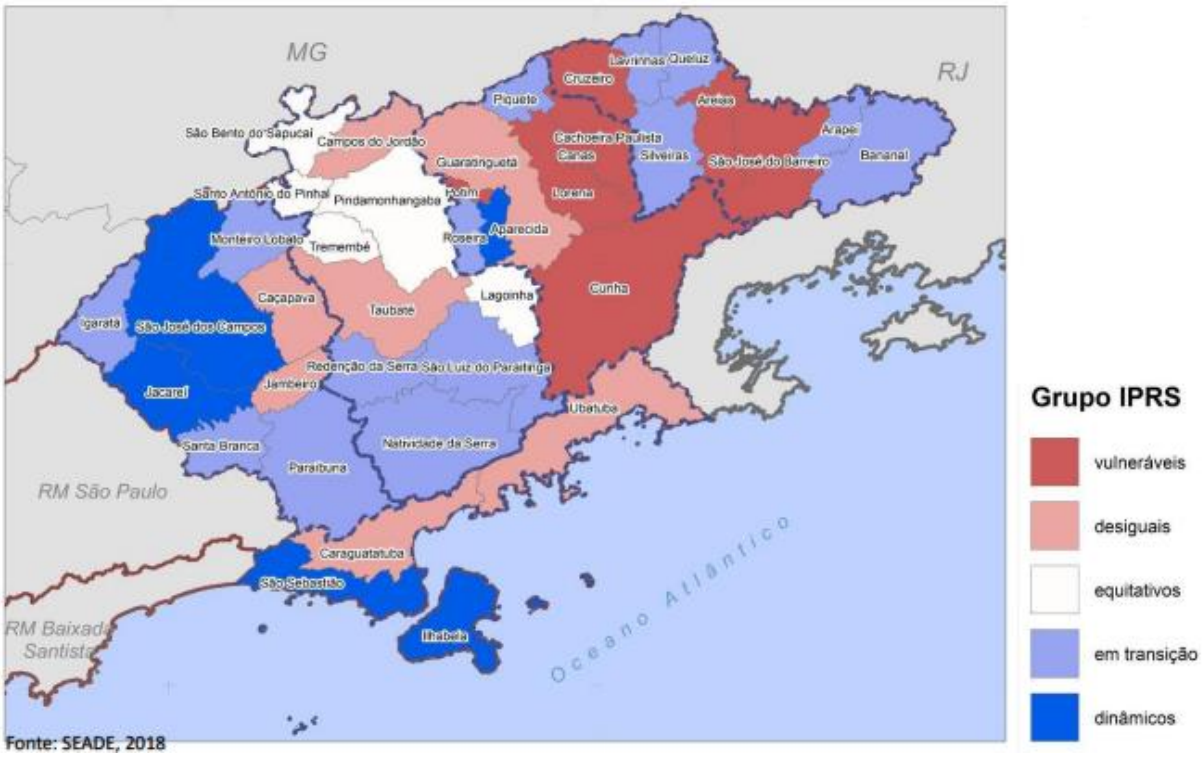
4.2 Indicadores

No que tange à análise do desenvolvimento do Município de Caraguatatuba com base em índices de avaliação aplicáveis, faz-se necessário identificar que se trata de um componente de uma engrenagem maior.

A topografia do Município se obtém levando em consideração que o Estado Democrático de Direito formado pela União, 27 Unidades Federativas, sendo 1 Distrito Federal e 26 Estados, com certa autonomia, dentre eles o Estado de São Paulo com 645 municípios, onde Caraguatatuba se insere na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, juntamente com mais 38 unidades e, mais especificamente, dentre os 4 municípios que formam o Litoral Norte Paulista, conforme definido pela Lei Complementar do estado de São Paulo nº1.166/2.012.

Nesse contexto, foi elaborado o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), onde Caraguatatuba está classificada no Grupo “Desiguais”, grupo que agrega os municípios bem posicionados na dimensão riqueza, tanto em relação ao Estado como em relação aos demais municípios que compõe a Região Metropolitana do Vale do Paraíba, mas que ao mesmo tempo não são capazes de atingir bons indicadores em ambas as dimensões sociais (longevidade e escolaridade).

Figura 3 - Índice Paulista de Responsabilidade Social - RM Vale do Paraíba e Litoral Norte. Fundação SEADE, 2018



Fonte: Adaptado de Fundação SEADE: IPRS

O município de Caraguatatuba possui aproximadamente 141 mil habitantes (IBGE, 2024) com população ainda predominantemente jovem, embora a base de sua pirâmide etária tenha se estreitado na última década.

Em comparativo à pesquisa realizada pelo IBGE 2010, constata-se também um ligeiro envelhecimento da população com ênfase na faixa da população com mais de 60 anos, passando de 11% em relação à população total (100.840 habitantes) para 16% em 2024.

Considerando o indicador “Salário médio mensal dos trabalhadores formais” [2022], em Caraguatatuba o rendimento mensal é de aproximadamente de 2,6 salários-mínimos, constatando-se 36.043 pessoas ocupadas, o que reflete apenas 26,72% da população.

O Produto Interno Bruto (PIB) per capita do município de Caraguatatuba em 2021 era de R$ 36.201,7. Na comparação com outros municípios do Estado, ficava nas posições 265 de 645 entre os municípios do estado e na 1663 de 5570 entre todos os municípios.

Em 2023, o total de receitas realizadas foi de R$ 1.158.998.987,06 (x1000) e o total de despesas empenhadas foi de R$ 1.180.755.505 (x1000). Isso deixa o município nas posições 45 e 44 de 645 entre os municípios do estado e nas 139 e 137 de 5570 entre todos os municípios.

No campo da educação, em 2010, a taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade era de 97,7%. Em relação ao IDEB, no ano de 2023, o IDEB para os anos iniciais do ensino fundamental na rede pública era 6,4 e para os anos finais, de 5,4, conforme gráfico a seguir exposto:

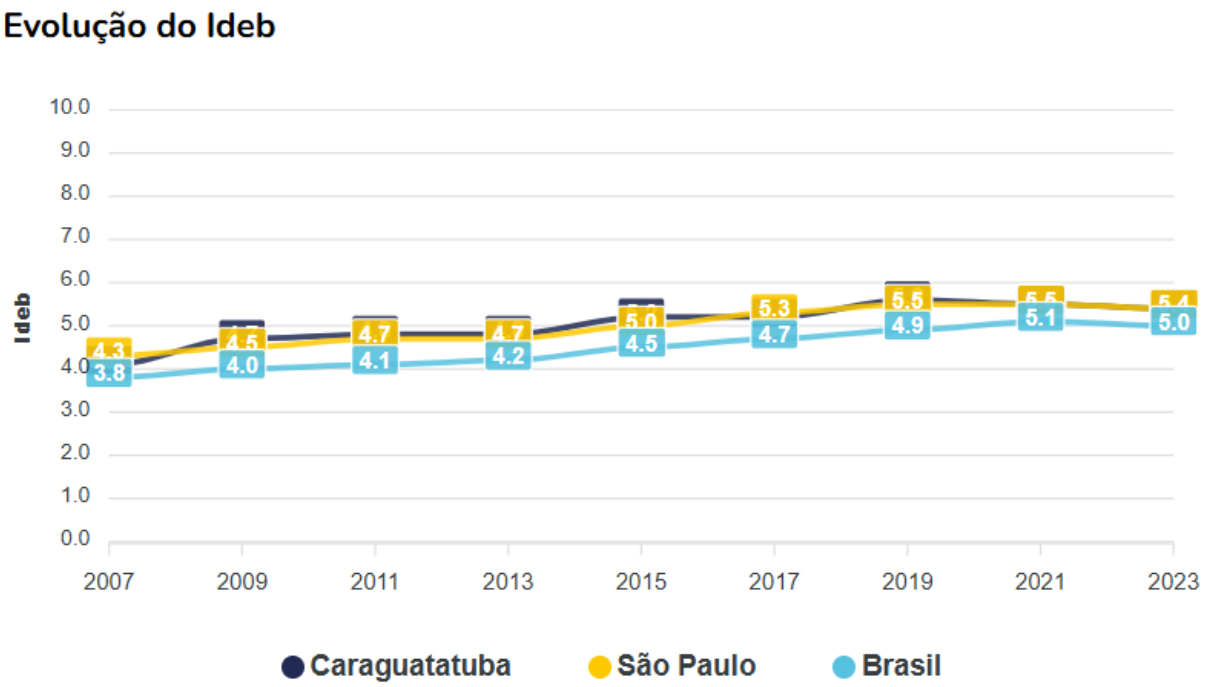


Figura 4 Evolução comparativa do IDEB. Caraguatatuba x Estado de São Paulo x Brasil.

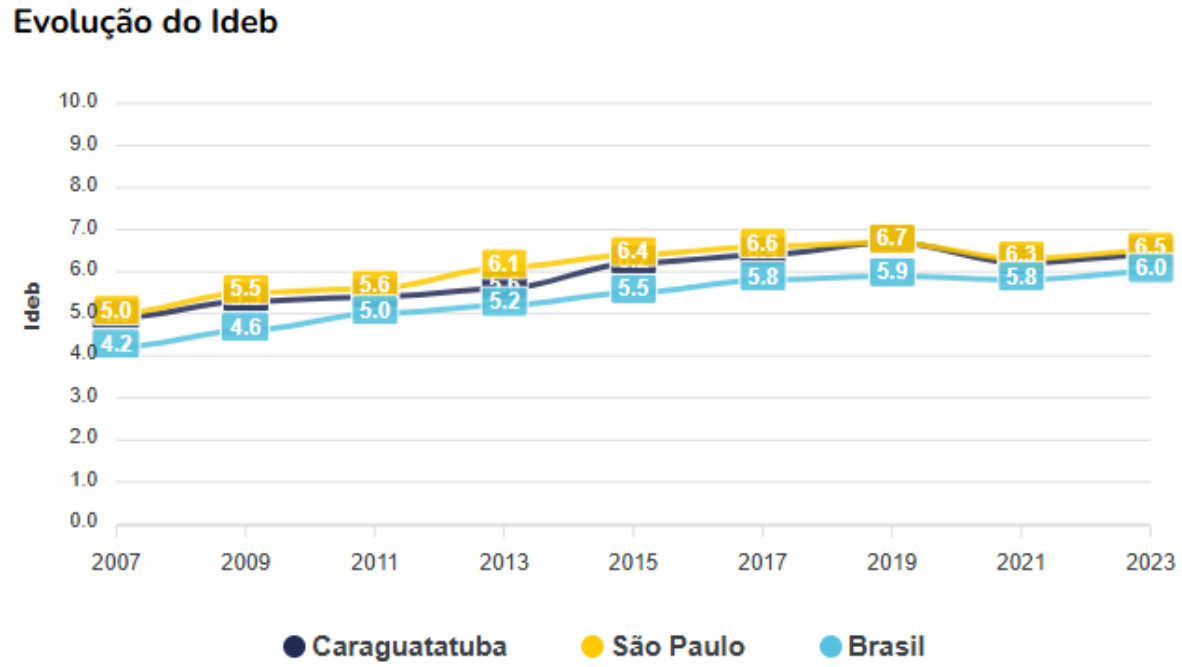


Figura 5 - Evolução comparativa do IDEB para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Caraguatatuba x Estado de São Paulo x Brasil. Fonte: IDEB 2023

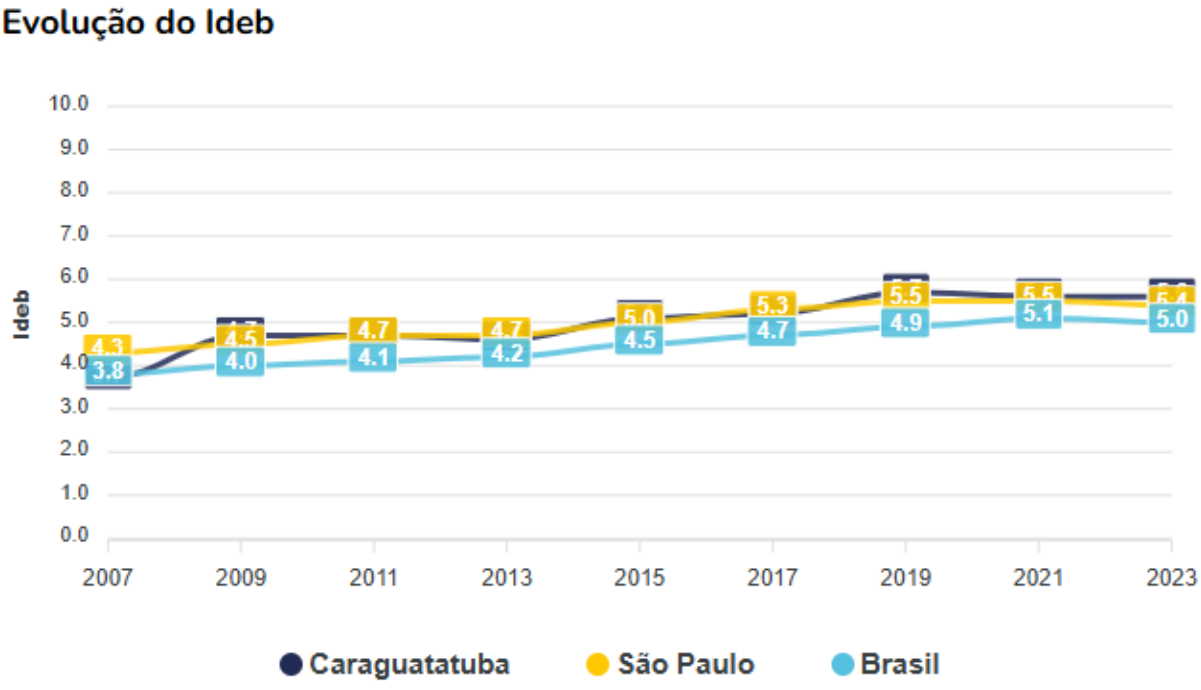


Figura 6 - Evolução comparativa do IDEB para os Anos Finais do Ensino Fundamental. Caraguatatuba x Estado de São Paulo x Brasil. Fonte: IDEB 2023

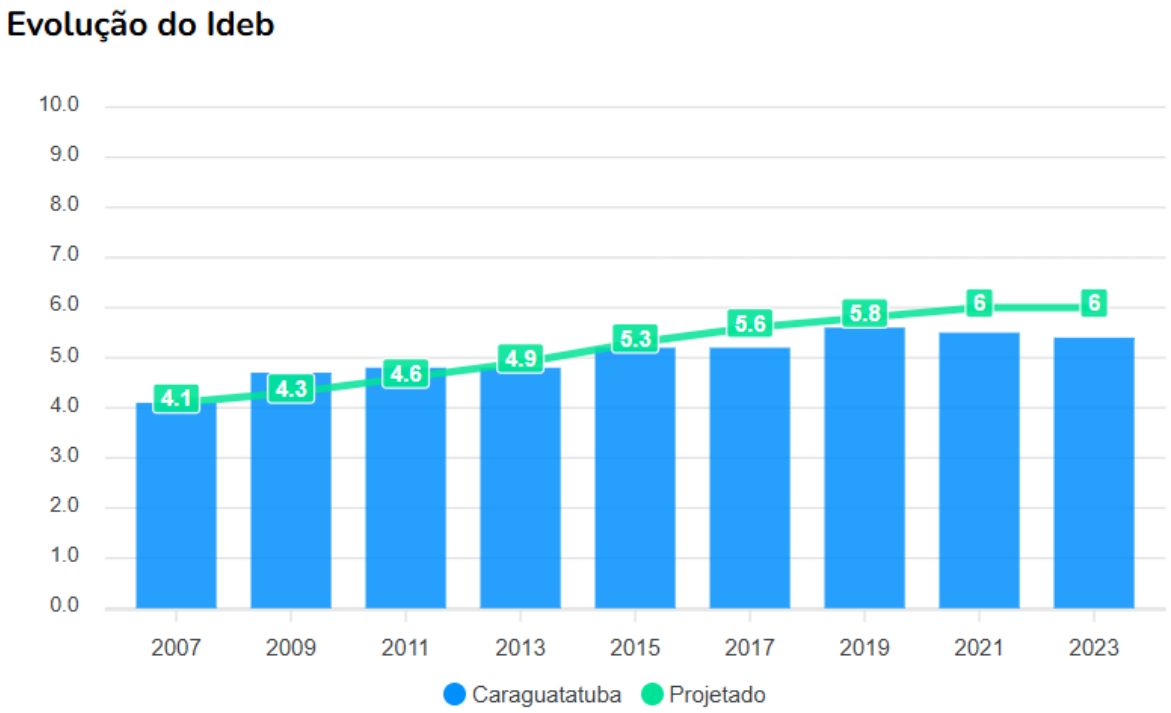


Figura 7 Performance de Caraguatatuba frente ao projetado pelo INEP para o período 2007-2023.
Fonte: IDEB 2023, INEP.

Com base nas figuras apresentadas, é possível aprofundar a análise da evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de Caraguatatuba entre os anos de 2007 e 2023. Na Figura 4, ao comparar o município com as médias estadual (São Paulo) e nacional (Brasil), revela uma trajetória de crescimento moderado e relativamente estável.

O município manteve-se, ao longo do período, discretamente acima da média nacional e em patamar similar ao da média estadual.

As Figuras 5 e 6 reforçam que o município apresentou ganhos no período analisado, equiparando-se à média estadual a partir de 2017 no segmento do Ensino Fundamental I (Figura 5) mas em nenhum momento superando-a. Ao observar o segmento do Ensino Fundamental II (Figura 6) a evolução do indicador municipal acompanha a própria série histórica estadual.

Embora esse desempenho indique uma consolidação de resultados, não se observa uma melhoria significativa que aponte para saltos de qualidade no ensino fundamental. Mesmo com a implementação de parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSCs) na gestão educacional, a evolução do IDEB permaneceu linear, sem desvios positivos que justificassem tal mudança de modelo. Isso sugere

que a adoção dessas parcerias não impactou, de forma mensurável, os indicadores de desempenho da rede municipal.

A Figura 7 contrasta os resultados efetivos de Caraguatatuba com as metas projetadas pelo Ministério da Educação e confirma essa percepção inicial.

A partir de 2017, verifica-se um descompasso entre os resultados obtidos e as metas estabelecidas, com o município não atingindo os índices previstos para 2017, 2019 e 2023. Em 2023, inclusive, nota-se uma leve queda em relação a 2021, indo de 6,0 para 5,8.

Cabe destacar que a atuação das OSCs em Caraguatatuba concentra-se majoritariamente na educação infantil, especialmente nas creches. Ainda que essa etapa da educação não seja contemplada pelo IDEB, seria razoável esperar que melhorias na base do ciclo educacional repercutissem positivamente nos anos subsequentes, sobretudo nos anos iniciais do ensino fundamental.

Os dados, no entanto, não confirmam essa expectativa. A estagnação dos resultados e o não cumprimento das metas indicam que os impactos esperados das parcerias com o terceiro setor não se concretizaram no desempenho global dos estudantes. Isso aponta para a necessidade de reavaliação crítica da eficácia das políticas de terceirização da gestão, sobretudo quando os indicadores de qualidade educacional permanecem inalterados.

Na saúde, destaca-se a taxa de mortalidade infantil média na cidade de 10,56 para 1.000 nascidos vivos. As internações devido a diarreias são de 18,5 para cada 1.000 habitantes. Comparado com todos os municípios do estado, fica nas posições 283 de 645 e 139 de 645, respectivamente. Quando comparado a cidades do Brasil todo, essas posições são de 2895 de 5570 e 1650 de 5570, respectivamente.

Os dados apresentados, somados aos desafios urbanos estão ligados à especulação imobiliária, marcada pela construção de segundas residências e condomínios de luxo para turistas, como também à migração de trabalhadores atraídos por obras civis, onde, em 2010, 95,8% da população do município já vivia em áreas urbanas (IBGE, 2010), com parte significativa em condições precárias nas periferias, contrastando com a infraestrutura das áreas voltadas ao turismo, dificultando a criação de políticas públicas que conciliem crescimento econômico e resolução das desigualdades.

No que tange à presença do Terceiro Setor no Município, atualmente consta em Caraguatatuba a quantidade em torno de 433 entidades, entre Associação

Privada, Fundação Privada e Organização Social, conforme informações fornecidas pelo IPEA – Mapa das Organizações da Sociedade Civil, sendo que dessas 16 possuem alguma parceria celebrada como o Poder Público Municipal, relacionadas no Portal da Transparência da Municipalidade, onde 1251 pessoas ocupadas assalariadas em fundações privadas e associações sem fins lucrativos e 2721 pessoas em entidades sem fins lucrativos (IBGE, 2016).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Caraguatatuba é 0,759, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). Porém esse dado refere-se ao ano de 2010, o que não auxilia no presente estudo.

Pelas informações coletadas, constata-se que o Município de Caraguatatuba, em que pese estar bem-posicionado na dimensão riqueza, foi classificado no Grupo “Desiguais”, grupo que agrega os municípios, mas não são capazes de atingir bons indicadores em ambas as dimensões sociais (longevidade e escolaridade), como também se verifica com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em 0,759.

Pelos gráficos apresentados anteriormente, ao contrário, verifica-se uma queda nos índices de cada área analisada que, de uma forma ou de outra, são impactadas pela presença do Terceiro Setor no Município, especialmente se considerarmos os valores vultosos na área da saúde e assistência social.

Os resultados apresentados revelam uma realidade complexa e multifacetada no contexto das parcerias entre o Terceiro Setor e o poder público em Caraguatatuba. Primeiramente, é interessante observar o aumento dos recursos destinados às Organizações da Sociedade Civil (OSCs) ao longo do período estudado. Isso indica um reconhecimento da importância dessas entidades na oferta de serviços públicos e no desenvolvimento da região

No entanto, o fato de não haver uma melhoria correspondente nos indicadores de efetividade da gestão municipal sugere que simplesmente aumentar os recursos destinados às OSCs não é suficiente para garantir resultados positivos. Isso levanta questões sobre a eficiência na gestão desses recursos e a necessidade de um acompanhamento mais rigoroso e eficaz por parte das autoridades locais.

Além disso, a classificação de Caraguatatuba no Índice Paulista de Responsabilidade Social como parte do grupo "Desiguais" destaca desafios socioeconômicos significativos na região, que podem influenciar o sucesso das

parcerias entre o Terceiro Setor e o poder público. Esses desafios podem incluir questões como desigualdade de acesso aos serviços públicos, falta de infraestrutura adequada e baixos índices de desenvolvimento humano.

Portanto, os resultados sugerem a necessidade de uma abordagem mais integrada em relação aos problemas enfrentados pela região. Isso pode envolver não apenas o aumento dos recursos destinados às OSCs, mas também medidas para melhorar a eficiência na gestão desses recursos, promover a inclusão social e reduzir as disparidades socioeconômicas.

Como forma de auxiliar na análise, após levantamento dos dados coletados em relação aos repasses para o terceiro setor, a pesquisa buscou índices existentes e atualizados que pudessem avaliar o desempenho no Município, cuja estratégia levasse em consideração as áreas abrangidas pela prestação de serviços, vinculadas às parcerias com o terceiro setor.

Assim, obteve-se com mais próximo do pretendido, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), criado em 2015 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para medir a eficiência das 644 Prefeituras paulistas, que avalia a eficiência das políticas públicas em sete setores da administração: saúde, planejamento, educação, gestão fiscal, proteção aos cidadãos (Defesa Civil), meio ambiente e governança em tecnologia da informação.

Trata-se de índice que produz informações de forma a provocar reavaliação das prioridades dos serviços prestados, bem como oferece elementos que subsidiam a ação fiscalizatória do Controle Externo e da sociedade.

Por outro lado, importante também relacionar esses índices em face aos valores envolvidos, cuja análise parcial demonstra que, mesmo o Terceiro Setor ganhando cada vez mais espaço no serviço público, especificamente em Caraguatatuba

Constata-se a crescente presença dessas entidades na execução de serviços públicos com o consequente aumento considerável nos valores repassados, de R$ 17.814.912,05 para R$ 212.499.156,27, só nos últimos anos (2017 - 2024), ainda não se vislumbra reflexos nos índices de avaliação, especialmente se tomar como base o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IGE-M), criado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Em que pese os valores envolvidos demonstrar uma gradual e crescente evolução, o mesmo não se pode verificar nos resultados obtidos com o IEG-M no decorrer dos exercícios, conforme demonstrado nas figuras apresentadas a seguir.

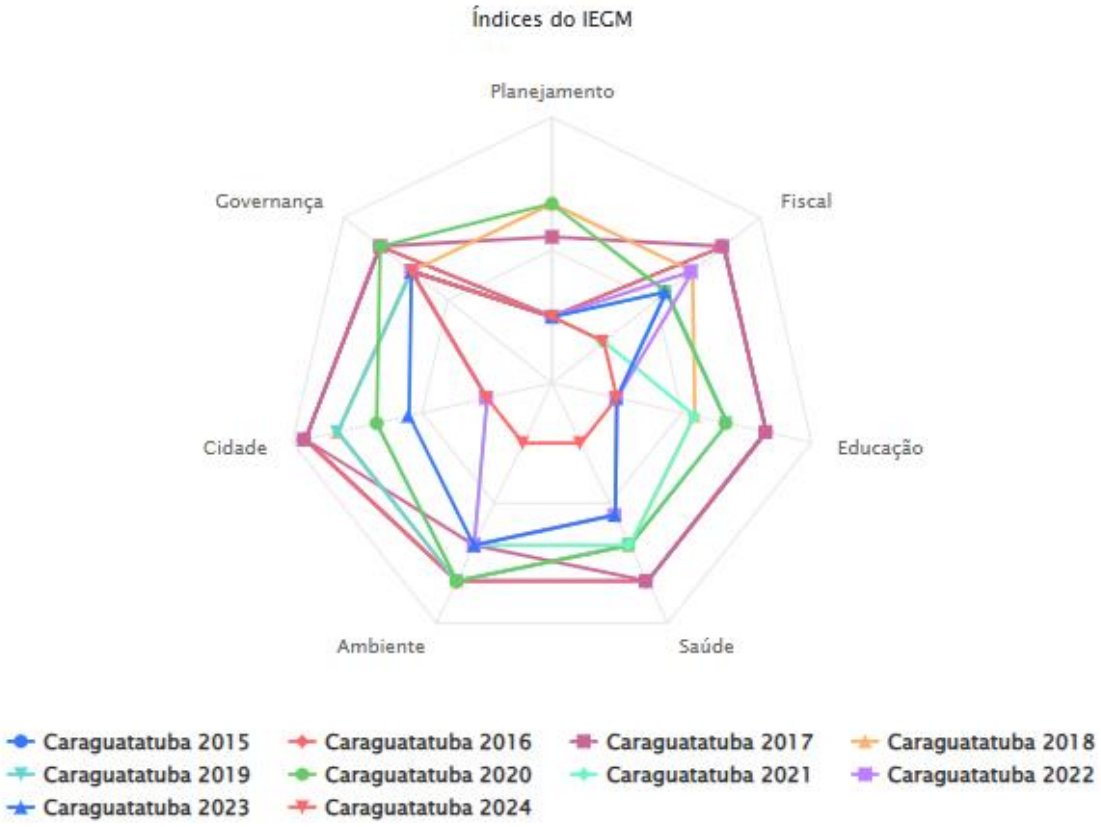


Figura 8 – Desempenho de Caraguatatuba no IEG-M ao longo dos anos. Fonte: Portal IEG-M/TCE-SP

Referência: **Caraguatatuba**

Indicador Temático	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
IEG-M	B+	B	B+	B	C+	B	C+	C	C
i-Plan	C	C	C+	B	C	B	C	C	C
i-Fiscal	B+	B+	B+	B	C+	C+	C	B	C+
i-Educ	B+	B+	B+	C+	B	B	C+	C	C
i-Saúde	B+	B+	B+	B	B	B	B	C+	C+
i-Amb	B+	B+	B	B+	B+	B+	B	B	B
i-Cidade	A	A	A	B+	B+	B	C	C	C+
i-Gov TI	B+	B+	B+	B	B	B+	B	B	B

Figura 9 – Desdobramento Comparativo – Com indicador temático. Fonte: IBGE e dados fornecidos pelas prefeituras via questionário IEG-M

Para corroborar o entendimento apresentado, foram obtidos outros indicadores, tanto na área da saúde, como educação e social, que a seguir são expostos, de forma a analisar e demonstrar a efetividade na gestão dos recursos por parte do Terceiro setor nas três áreas de atuação em destaque.

4.2.1 Razão de Mortalidade Materna

O item 3.1 dos ODS postula que “até 2030, reduzir a taxa de mortalidade materna global para menos de 70 mortes por 100.000 nascidos vivos”. Ora, para tal torna-se fundamental compreender e acompanhar o fenômeno de mortalidade materna.

Óbito materno é definido como aquele ocorrido em mulheres durante a gestação, parto ou em até 42 dias após o parto, independentemente da localização ou da duração da gravidez, que tenha sido causado por qualquer fator relacionado ou agravado pela gravidez ou por medidas tomadas em relação a ela, excluindo-se fatores acidentais ou mesmo incidentais (Instituto de Estudos para Políticas de Saúde, 2023).

A dignidade da gestação é uma obrigação fundamental do poder público desde a confirmação da gestação até o puerpério e eventual falência no diagnóstico, no

acompanhamento adequado pré-natal ou na inobservância de um parto digno e humanizado, além de constituir uma violação dos direitos humanos, é também um agravo à saúde da mulher.

Um dos mais importantes indicadores de efetividade das ações de políticas públicas no combate aos óbitos maternos é a razão de mortalidade materna (RMM), que é calculado a partir da seguinte fórmula:

$$RMM = \frac{número\ de\ óbitos\ maternos}{número\ de\ nascidos\ vivos} x\ 10^6$$

No Brasil o principal repositório dos dados sobre óbitos maternos é o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM). Deste, extrai-se série histórica do município de Caraguatatuba entre os anos de 2000 a 2023 cujos dados se apresentam na Figura 10:

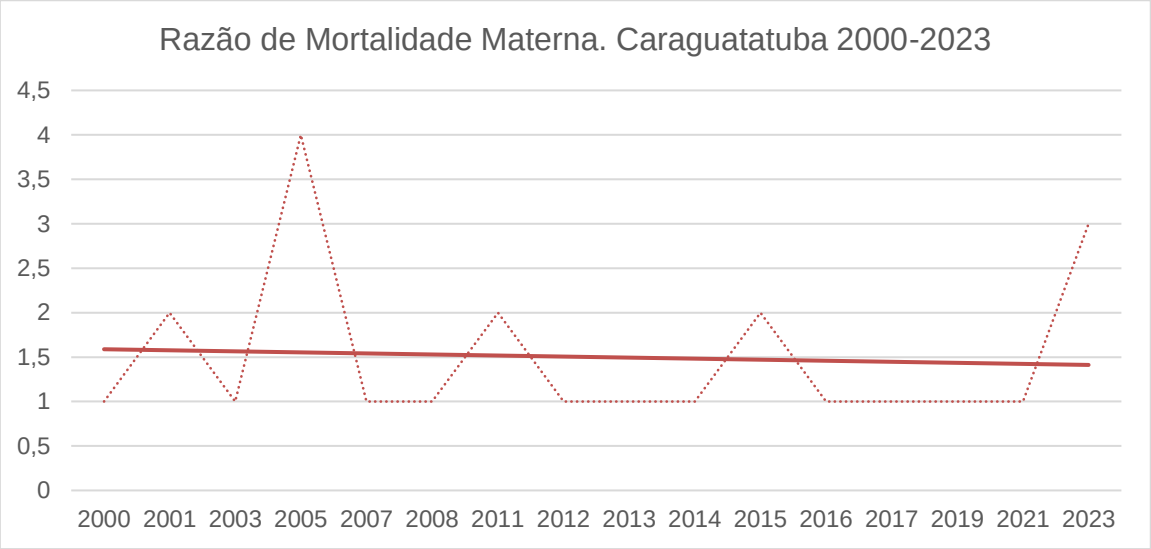


Figura 10 - Razão de Mortalidade Materna. Caraguatatuba 2000-2023. Fonte: SIM Tabnet / DataSUS

Os dados mostram que o município apresenta ao longo de toda a série histórica valores estáveis com relação aos óbitos maternos, sem variação significativa no período de análise.

Estes números contrastam com os números nacionais apresentados pelo Instituto de Estudos para Políticas de Saúde e pelo Observatório Obstétrico Brasileiro, que evidenciam que o país apresentou um incremento de 74% de óbitos maternos, configurando um grave problema de saúde pública no país.

Embora inicialmente animadores, os números precisam ser analisados com cautela. O município de Caraguatatuba embora possua 36 leitos de obstetrícia não

dispõe de uma estrutura adequada para a referenciação de casos de alta complexidade obstétrica, frequentemente sendo necessária a remoção destas gestantes para outros municípios.

A prática de remoções e eventual desfecho em óbito materno pode contaminar os resultados de performance dos municípios recipientes, como provocar a subestimação dos fatos em Caraguatatuba.

4.2.2 Taxa de Mortalidade infantil

Recorrendo novamente aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis no objetivo 3.2 têm-se que “até 2030, acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos, com todos os países objetivando reduzir a mortalidade neonatal para, pelo menos, 12 por 1.000 nascidos vivos e a mortalidade de crianças menores de 5 anos para, pelo menos, 25 por 1.000 nascidos vivos”.

Por definição, mortalidade infantil é óbito de uma criança antes de completar um ano de idade. Além de agravo à saúde, trata-se de um importante flagelo social, intimamente relacionado com as condições de saúde, saneamento e habitações destas crianças.

A taxa de mortalidade infantil (TMI) é o indicador mais importante para avaliar a dimensão deste agravo à saúde e, indiretamente, permite estimar a qualidade da assistência de saúde, de saneamento e habitação de uma população. Entre os anos de 2000 e 2022 o Brasil reduziu em 51,5% o número de mortes de crianças com até 5 anos de idade e fechou o ano de 2023 com 12,5 óbitos por mil nascidos vivos, o menor índice da série histórica no país.

O cálculo da taxa de mortalidade infantil (TMI) obedece a seguinte relação:

$$\text{TMI} = \frac{\text{óbitos de crianças com menos de 1 ano de vida}}{\text{número de nascidos vivos}}\ x\ 1000$$

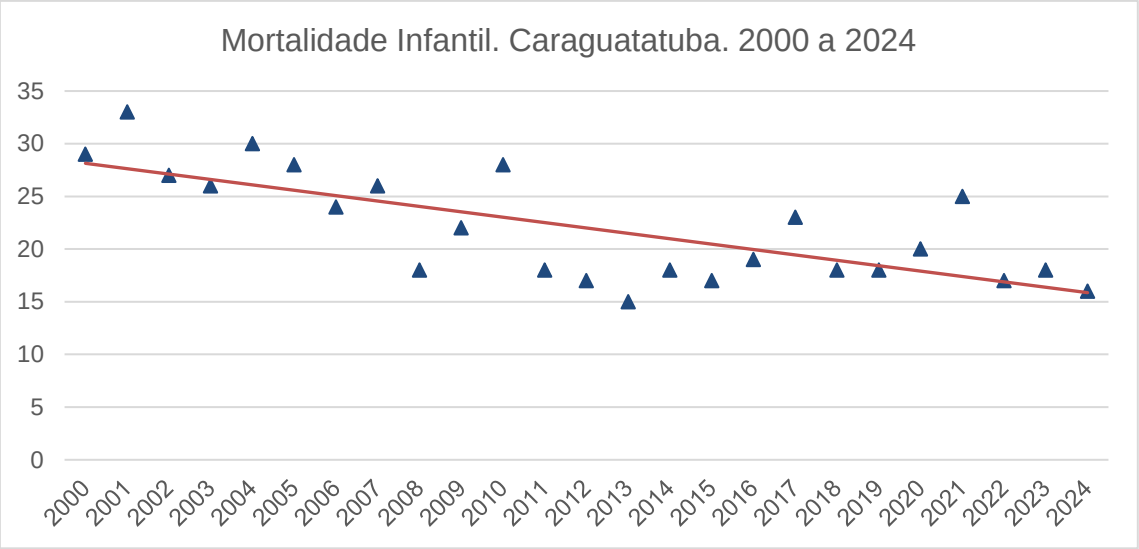


Figura 11 Mortalidade Infantil. Caraguatatuba, 2000 a 2024. Fonte: SESSP-CCD/FSEADE - Base Unificada de Óbitos

O município de Caraguatatuba apresentava, nos primeiros anos da primeira década do século XXI uma TMI próxima a 30 mortes por mil nascidos vivos, valor considerado *moderado.* Desde então, e até o início da década de 2010, houve uma significante redução da TMI no município, atingindo patamares de 15 óbitos por mil nascidos vivos

São considerados *altas* as taxas de mortalidade infantil de 50 ou mais óbitos por mil nascidos vivos; *médias,* as que se situam entre 20 a 49 óbitos por mil nascidos vivos e *baixas,* aquelas com menos de 20 óbitos por mil nascidos vivos.

Caraguatatuba apresentou uma evolução apreciável no período de 2000 a 2024, descendo progressivamente de um patamar intermediário no início da série histórica para valores considerados baixos, com 16 óbitos por mil nascidos vivos em 2024. Ainda assim o município situa-se acima da média estadual.

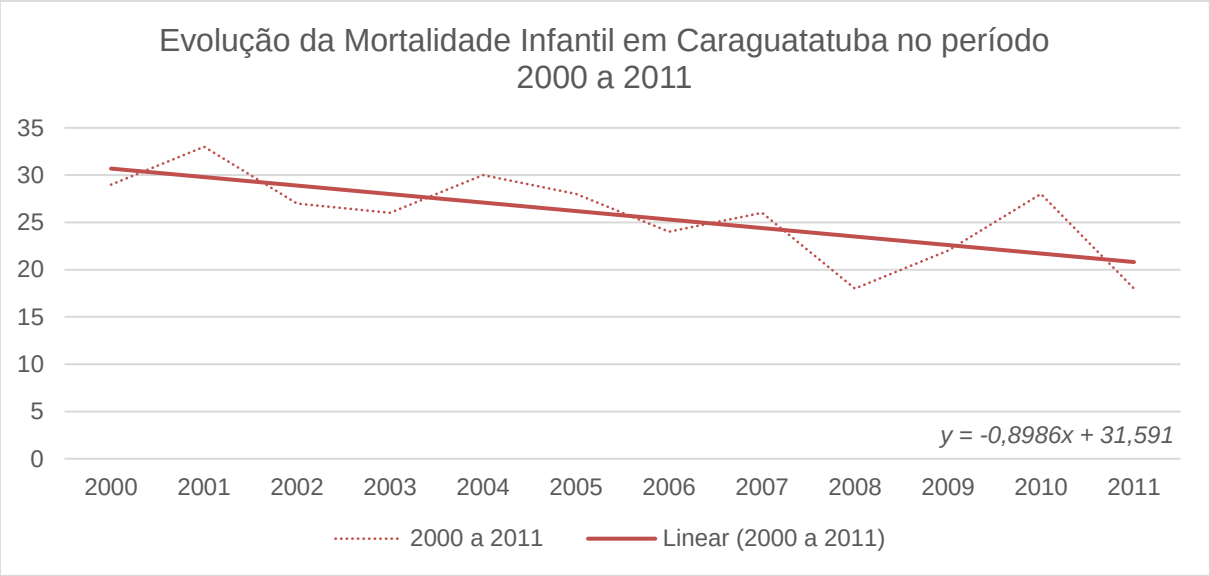


Figura 12 - Evolução da TMI em Caraguatatuba entre 2000 e 2011. Fonte: SIM / DataSUS

O avanço na redução da mortalidade infantil no município não é mera obra do acaso e sim reflexo do encontro de políticas públicas de saúde, educação, melhora na infraestrutura de distribuição de água e esgotamento sanitário.

Vale notar ainda que a principal redução nos indicadores ocorreu entre o início da série histórica até 2011 (Figura 12) e desde então tem se mantido estável, com discreta tendência a aumento. (Figura 13)

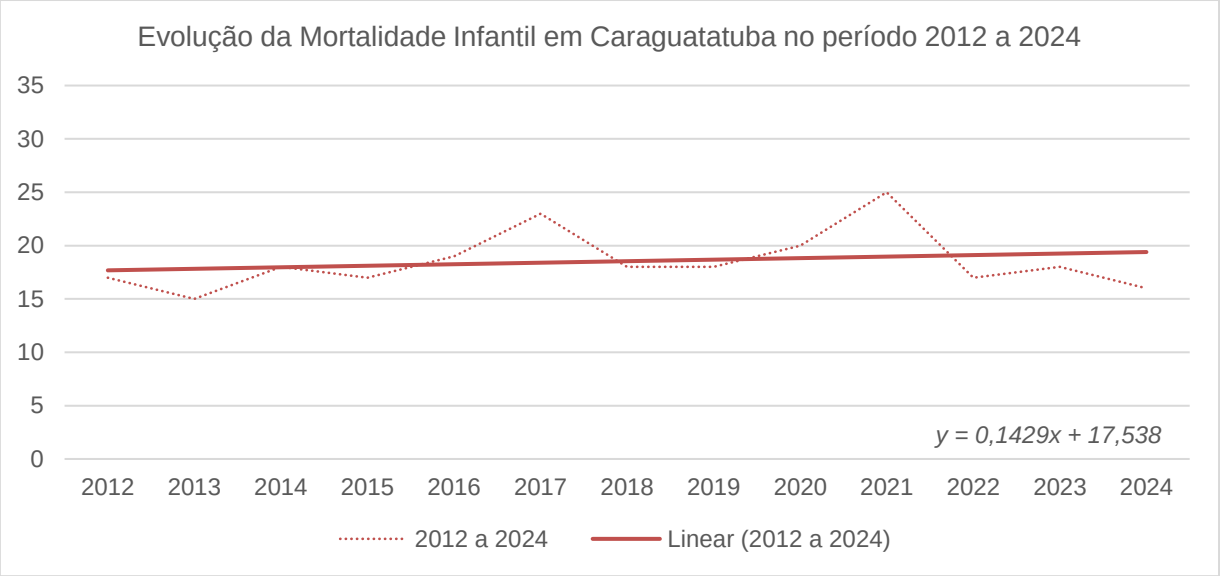


Figura 13 - Evolução da TMI em Caraguatatuba entre 2012 a 2024. Fonte: SIM / DataSUS

Os dados evidenciam que, desde a celebração do contrato de gestão com a OSC C, o Município de Caraguatatuba não apenas não evoluiu favoravelmente no quesito mortalidade infantil como tem apresentado tendência de retrocesso nesse flagelo – em contraste com os resultados apresentados pelo Estado de São Paulo e

pela União, no mesmo período – caracterizada pela inflexão positiva da regressão linear da Figura 13 (0,1429).

Isto demonstra que, em que pese considerável aumentos dos recursos aportados ao setor Saúde, não se verificou melhoria em indicador básico de qualidade assistencial vinculados à saúde, derrubando o conceito clássico de que a intervenção do Terceiro Setor será sempre acompanhada de melhor desfecho nos resultados sob gestão deste.

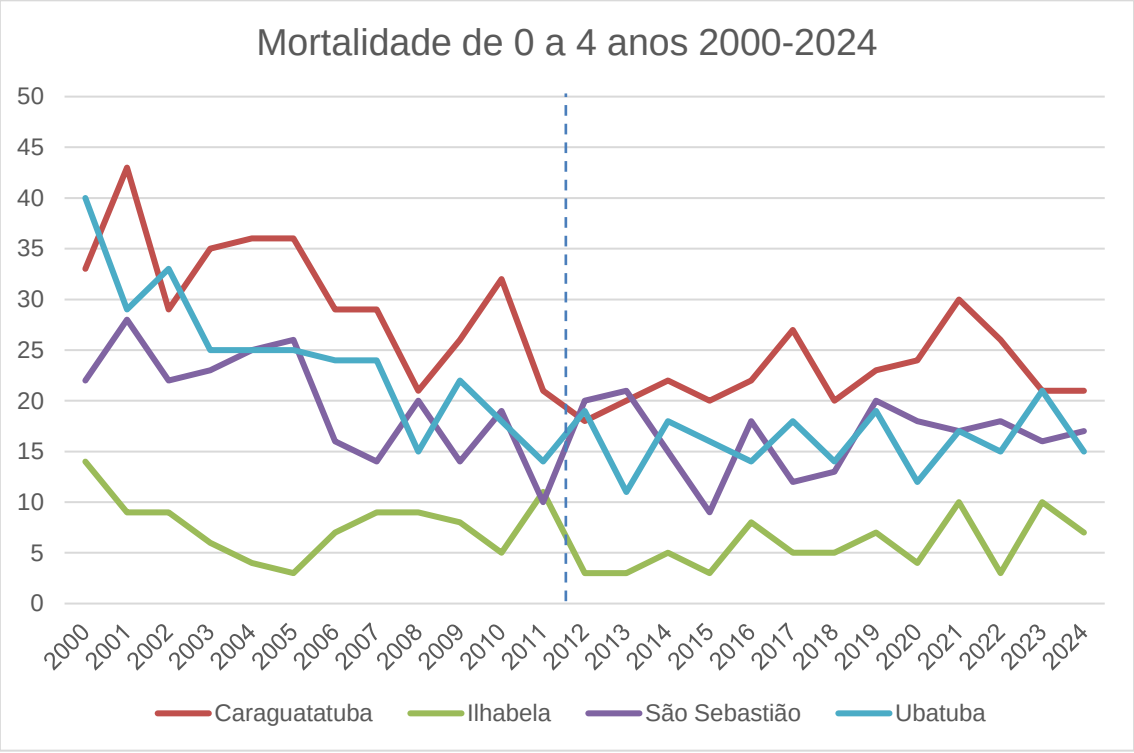


Figura 14 Evolução da Mortalidade Infantil de 0 a 4 anos nos demais municípios do Litoral Norte entre 2000 e 2024. Fonte: Tabnet/DataSUS.

A análise da Figura 14 revela tendências importantes no Litoral Norte de São Paulo ao permitir uma avaliação comparativa entre os municípios de Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba ao longo dos anos, com especial atenção ao ponto de inflexão representado pela introdução da gestão por Organização Social (OS) em Caraguatatuba a partir de 2012, assinalado na figura pela linha pontilhada azul.

O município inicia a série histórica com altos índices de mortalidade (acima de 35 óbitos por 100 mil hab.) e mantém valores elevados até cerca de 2011, porém já em 2012 percebe-se uma queda visível e imediata na taxa de mortalidade infantil, sugerindo inicialmente uma possível correlação com mudanças na gestão da saúde.

Essa redução não se mantém de forma sustentada e os índices voltam a oscilar em patamar relativamente elevado nos anos seguintes, chegando a novo pico em 2020.

Os dados permitem inferir que a gestão por OSC em Caraguatatuba contribuiu para uma melhora inicial nos indicadores de mortalidade infantil, mas não garantiu uma trajetória consistente de redução.

Além disso, o desempenho inferior do município em relação a Ilhabela e apenas marginalmente comparáveis a São Sebastião e Ubatuba indicam que a gestão por OS não é, por si só, suficiente para resolver os problemas estruturais da saúde infantil no município, ainda que goze de equipamentos de atenção à saúde mais desenvolvidos que seus vizinhos.

A análise evidencia a necessidade de políticas públicas integradas e de longo prazo, com foco na atenção básica, pré-natal, saneamento e condições socioeconômicas para alcançar resultados mais sustentáveis e indicam que outras estratégias de gestão pública podem ser igualmente eficazes ou até superiores na redução da mortalidade infantil.

4.2.3 Mortalidade por causas evitáveis em Caraguatatuba

Trata-se de um agravo à saúde prevenível pela atuação dos serviços de saúde através de intervenções eficazes, seja por políticas públicas, mudanças comportamentais ou acesso a cuidados médicos adequados atempadamente.

São mortes comumente associadas às causas que podem ser prevenidas ou tratadas tais como: doenças infecciosas, acidentes de trânsito, violência, complicações durante a gravidez ou parto ou ainda doenças crônicas controláveis como o diabetes ou a hipertensão arterial ou, finalmente, fatores de risco evitáveis como o alcoolismo ou o tabagismo.

Por sua natureza, trata-se de um indicador de elaboração complexa e multifatorial, mas que, ao mesmo tempo, permite a evidenciação adequada da efetividade das políticas públicas de saúde nos campos da prevenção – realizada através da atuação das Unidades Básicas de Saúde e equipes da Estratégia de Saúde de Família, além das ações de educação em saúde e de tratamento de condições clínicas diversas.

A mensuração do indicador é realizada com base na Lista Brasileira de Mortes Evitáveis. Para tanto, utiliza-se o número de óbitos cuja causa básica é considerada evitável segundo a Classificação Internacional de Doenças (CID-10), dividindo-se pelo total de óbitos no mesmo período, geralmente segregado em duas faixas etárias, de menores de 5 anos e entre 5 e 74 anos. (BRASIL, 2010)

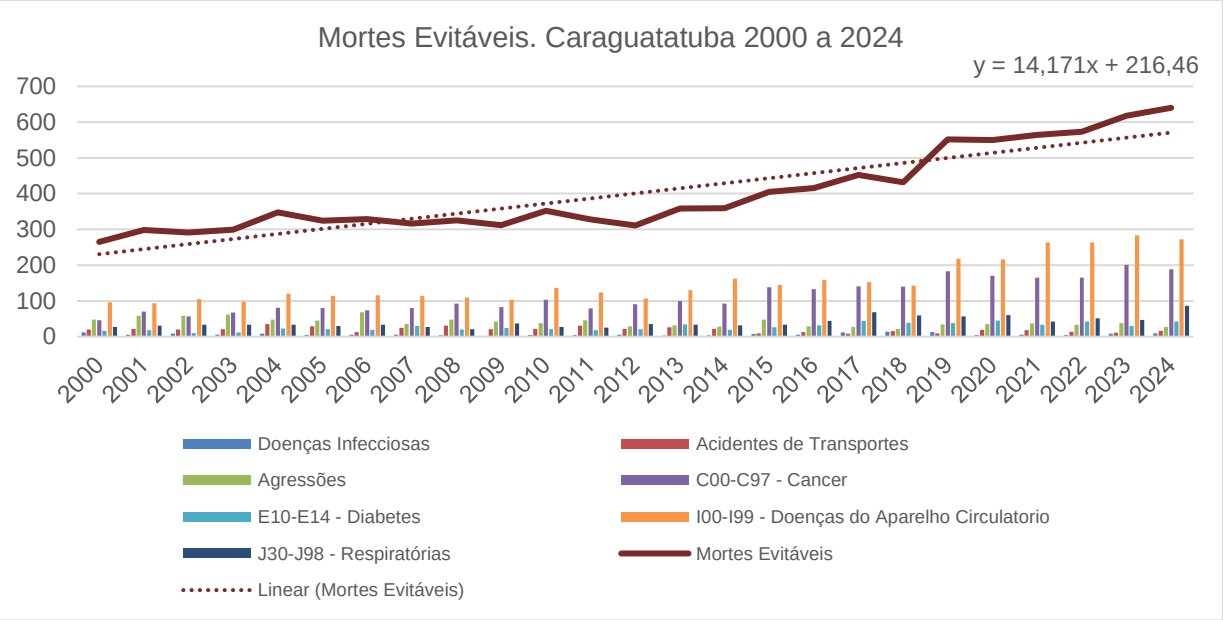


Figura 15 - Mortes Evitáveis em Caraguatatuba. 2000 a 2024. Fonte: SIM/DataSUS

O município de Caraguatatuba apresenta, desde o início da série histórica, um perfil de crescimento progressivo e contínuo das mortes evitáveis. É de notar, entretanto, que este comportamento apresenta um incremento apreciável a partir de 2012, onde se nota um aumento nos óbitos relacionados ao câncer, mas principalmente àqueles relacionados com as doenças do aparelho circulatório.

Este fenômeno pode ser parcialmente explicado pelo incremento da migração de população em idade economicamente ativa de outros municípios para o Litoral Norte, a partir das obras de instalação da Base de Gás da Petrobras, cuja faixa etária está mais comumente associada às doenças crônicas como o diabetes ou a hipertensão.

Desde 2012 que a gestão do setor saúde no município de Caraguatatuba passou a ser objeto de parceria entre o Município e o terceiro setor mediante contrato de gestão e, ao se observarem os três indicadores analisados – mortalidade infantil, razão de mortalidade materna e mortes evitáveis – percebe-se que não houve nenhuma progressão positiva nestes parâmetros e, pelo contrário, em mortes

evitáveis nota-se claramente a inflexão positiva da curva de óbitos, demonstrando que a percepção da atenção à saúde não melhorou com a entrada do terceiro setor.

4.2.4 Indicadores da Assistência Social

No que tange aos indicadores referentes à Assistência Social, em que pese o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) utilizar-se como parâmetro estrutura organizacional semelhante ao do SUS, ainda carece de estudos, dados e indicadores onde, mesmo tendo sido realizado de forma periódica o Censo SUAS, os dados fornecidos são em âmbito geral, não havendo análise pormenorizada do Município.

Diferente do que já existe para o setor Saúde, as parcerias envolvendo o setor de Assistência Social ainda carecem das mesmas dinâmicas de mensuração de dados que permitam construir indicadores que, por sua vez, demonstrem de forma inequívoca a efetividade do serviço prestado.

O documento norteador da conceitualização, implantação, operação e monitoramento das redes de apoio social integrantes do SUAS é a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS 2012), instituída pela Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012 e que, a respeito de indicadores, traz:

> Art. 27. Os indicadores que orientam o processo de planejamento para o alcance de metas de aprimoramento do SUAS serão apurados anualmente a partir das informações prestadas nos sistemas oficiais de informações e sistemas nacionais de estatística.
> §1º Os indicadores nacionais serão instituídos pelo MDS.
> §2º Serão incorporados progressivamente novos indicadores e dimensões, na medida em que ocorrerem novas pactuações.

Como se percebe, não há uma definição clara e inequívoca de quais deverão ser os indicadores a serem criados e acompanhados, tornando a fiscalização do cumprimento das metas contratuais pobre em relação à qualidade das informações passíveis de serem coletadas e prejudicando a análise técnica aprofundada das execuções contratuais.

Com efeito, ao serem consultados documentos relativos aos contratos estabelecidos entre o Município e as OSCs no setor Assistência Social, percebe-se que a prestação de contas e o acompanhamento destas são pautados pela lógica da execução orçamentária, sem uma discussão aprofundada sobre a efetividade do

trabalho efetuado, problemas encontrados e eventuais oportunidades de melhoria no que tange à palpabilidade da qualidade assistencial prestada.

Os documentos analisados, apresentados pela OSC B desde 2015 a 2024, vinculados à Assistência Social, estão diretamente vinculados à prestação de contas financeira.

Em que pese a apresentação de relatórios circunstanciados por parte da entidade, bem como relatórios técnicos de monitoramento e avaliação e pareceres conclusivos pela regularidade da prestação de contas, tais documentos demonstram uma análise apenas quantitativa no que tange às metas previstas no plano de trabalho do período, sem que, para tanto, fossem apresentadas informações sobre uma análise qualitativa. Vale destacar que a referida parceria foi analisada pelo TCE/SP no período mencionado obtendo pareceres favoráveis com ressalvas.

4.2.5 Indicadores da Educação

O setor Educação tal como a Assistência Social, padece da mesma carência de um regramento claro para a implantação e acompanhamento das parcerias entre o Município e o terceiro setor, com o estabelecimento de metas qualitativas que reflitam a excelência do serviço prestado e que permitam uma fiscalização do cumprimento destas metas de forma qualitativa.

Em análise aos documentos exigíveis pelo Poder Público para a celebração de Termos de Colaboração com OSC na área da educação, percebe-se que a estrutura documental não traz de forma clara e inequívoca a métrica de qualidade pela qual a OSC será acompanhada, fazendo uso de apontamentos genéricos como “comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados”.

Da mesma forma, em termos de colaboração firmados no âmbito da Educação, disponibilizados para análise, é possível constatar a informação sobre a obrigatoriedade das OSC contratantes para “zelar pela manutenção de qualidade dos serviços prestados (...) em consonância como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Plano Municipal de Educação vigente, sem que, para tanto, sejam dados parâmetros e indicadores capazes de conduzir à qualidade pretendida.

A prestação de contas por parte das OSC é feita através da confecção de relatórios a serem entregues regularmente ao Município que, contudo, embora citem

atividades lúdicas e pedagógicas executadas, não se aprofundam sobre a qualidade dos serviços prestados e dos impactos sociais e educacionais das ações implementadas em detrimento da lógica meramente orçamentária.

Um exemplo desta ausência é a menção à Lei Federal nº 9.394/1996, “Lei de Diretrizes e Bases da Educação” que, em sua redação atual, traz como obrigatórias a oferta de educação especial (art. 58, §3º) e de educação bilíngue de surdos (art. 60, §2º) a partir da educação infantil.

Ao verificar-se, porém, os relatórios de atividades entregues pela OSC, como os relatórios técnicos de acompanhamento e da comissão de monitoramento e avaliação de parcerias não há, por parte da OSC, qualquer referência ao cumprimento do exigível pela lei nem menção da ação fiscalizatória do Município nesta direção, evidenciando a fragilidade do monitoramento pelo ente público.

Destaca-se também na Educação a aprovação das parcerias no período pelo TCE/SP em que pese a ausência de regramento claro para acompanhamento e aferição da parceria.

Por outro lado, o IDEB não mede diretamente a educação infantil (creches e pré-escolas), objeto da parceria analisada, pois é calculado com base no desempenho de alunos do ensino fundamental (anos iniciais e finais) por meio das provas do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e das taxas de aprovação.

Existem, no Brasil atualmente, 76,7 mil creches em funcionamento no Brasil., onde 66,8% das crianças estão matriculadas na rede pública, 33,2% das crianças estão matriculadas na rede privada e 50,4% das crianças da rede privada estão em instituições conveniadas com o poder público. (Censo Escolar, 2023). Além de acesso, as crianças e suas famílias precisam contar com um atendimento educacional de qualidade.

Para tanto, o Ministério da Educação (MEC) elaborou os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil, instrumento de autoavaliação da qualidade das instituições de educação infantil, por meio de um processo participativo e aberto a toda a comunidade, em conjunto com Secretaria da Educação Básica, da Ação Educativa, da Fundação Orsa, da Undime e do Unicef.

Os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil são uma metodologia de autoavaliação escolar que estimula a gestão democrática, envolvendo diferentes agentes da escola: crianças, professores(as), gestores(as), funcionários(as), familiares, representantes de organizações locais, entre outros.

Buscou traduzir e detalhar os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (MEC/2006) em indicadores operacionais. São sete dimensões de qualidade abordadas: 1) planejamento institucional, multiplicidade de experiências e linguagens; 2) interações (espaço coletivo de convivência e respeito); 3) promoção da saúde; 4) espaços, materiais e mobiliários; 5) formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais; 6) cooperação e troca com as famílias e 7) participação na rede de proteção social.

4.2.6 Dificuldades na Obtenção e Sistematização de Dados Públicos

Durante a realização desta pesquisa constatou-se um conjunto de desafios relacionados à obtenção de dados oficiais sobre a atuação do Terceiro Setor e sobre os indicadores socioassistenciais nos municípios do Litoral Norte Paulista.

Essas limitações, embora não exclusivas dos municípios desta região, dificultaram a compilação de evidências consolidadas e, com isso, a própria mensuração da efetividade das parcerias sob o prisma da transparência e da prestação de contas.

Uma das dificuldades mais relevantes refere-se à baixa transparência ativa por parte das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) parceiras da administração pública.

Embora essas entidades administrem serviços públicos mediante repasses orçamentários vultosos e, portanto, sujeitas ao controle social e aos princípios do Art. 37 da Constituição Federal, muitos dos seus sítios eletrônicos não apresentam informações mínimas exigidas pela legislação, como relatórios de execução, metas pactuadas, indicadores de desempenho e dados orçamentários desagregados.

Tal situação compromete o exercício do controle social e afronta o disposto nos Art. 11 e 65 da Lei nº 13.019/2.014 e a própria Lei nº 12.527/2011- Lei de Acesso à Informação, que exigem ampla publicidade das parcerias, inclusive por meio eletrônico.

A ausência de dados padronizados e atualizados também foi identificada nas plataformas oficiais de acesso público, como o Censo SUAS, SAGI/MDS e dados do Cadastro Único.

Apesar de sua relevância, tais bases frequentemente carecem de informações agregadas por município, ano ou tipo de serviço, dificultando análises comparativas entre os entes federativos.

Além disso, a vigilância socioassistencial, que deveria operar como eixo estruturante da política de assistência social, encontra-se institucionalmente fragilizada em alguns dos municípios analisados, o que se reflete na precariedade dos dados disponíveis (BRASIL, 2018).

Mesmo relatórios municipais e planos plurianuais apresentam-se, em muitos casos, desatualizados ou indisponíveis nos portais de transparência das respectivas prefeituras.

Essa realidade evidencia uma assimetria informacional significativa entre a administração pública e a sociedade civil, comprometendo tanto a *accountability* quanto a qualidade da análise acadêmica.

Essa problemática, longe de ser isolada, é apontada por autores como Ramalho (2024), ao destacar que "a análise dos repasses públicos para entidades do Terceiro Setor tornou-se uma das atribuições mais relevantes dos Tribunais de Contas, dada a expressiva quantia de recursos envolvidos". Contudo, sem dados acessíveis e auditáveis, não há como assegurar a efetividade do gasto público ou a legalidade na execução das parcerias.

Diante disso, impõe-se o fortalecimento dos mecanismos de transparência ativa e de produção de informação qualificada, especialmente no âmbito local, como condição indispensável para garantir os princípios constitucionais da publicidade, eficiência e controle social.

A criação de painéis públicos e padronizados, bem como o cumprimento das obrigações legais pelas OSCs em seus próprios canais de divulgação, são medidas que se mostram urgentes e necessárias.

4.3 Instrumentos Jurídicos e Gestão Pública

A aprovação da Lei nº 13.019/2.014 representou uma mudança significativa no regime das parcerias entre o Poder Público e o Terceiro Setor, ao instituir um marco regulatório específico para essas relações, diferenciando-as das contratações regidas pela Lei nº 8.666/1993 – Lei de Licitações e Contratos.

Antes do MROSC, os termos denominados convênios eram amplamente utilizados para repasses de recursos, sem um modelo específico para parcerias com organizações da sociedade civil.

Com a nova regulamentação, foram criados instrumentos próprios, como os termos de colaboração, fomento e cooperação, estabelecendo critérios mais claros para seleção, execução e fiscalização das parcerias, reforçando a transparência e a eficiência na gestão dos recursos públicos destinados ao Terceiro Setor.

A promulgação da Lei nº 14.133/2021, que substituiu a Lei nº 8.666/1993, consolidou ainda mais a distinção entre contratos administrativos e parcerias voluntárias. A nova legislação não prevê a figura dos convênios como instrumento preferencial para repasses ao Terceiro Setor, reforçando a aplicação do MROSC como principal marco normativo.

Além disso, embora a Lei nº 14.133/2021 se concentre nas contratações públicas, seus princípios de governança, planejamento e controle influenciam as parcerias, impondo maior rigor na fiscalização da execução dos projetos.

Dessa forma, as mudanças legislativas fortaleceram a transparência e a prestação de contas das organizações parceiras, ao mesmo tempo em que reduziram a utilização de instrumentos inadequados para as relações entre o Estado e o Terceiro Setor.

No entanto, realizadas as análises dos documentos exigidos no período de 2015 e 2016 (antes da Lei nº. 13.019/2.014), com aqueles apresentados a partir de 2017, com a vigência em âmbito municipal da MROSC, verifica-se que, em que pese a nova lei exigir elementos que permitam avaliar o andamento ou concluir que o objeto da parceria foi executado conforme pactuado, além de descrição pormenorizada das atividades realizadas e comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, visando considerar a verdade real e os resultados alcançados, na prática, não é o que tem acontecido.

A apresentação dos documentos, não só em face da Análise Financeira (nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada e a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes), como também quanto ao controle de resultados, devem ser realizados, além de disponibilizados em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado, o que, de fato, não é o que se identificou no presente trabalho apresentado.

Os documentos para análise da Prestação de Contas relativa à execução dos termos celebrados são ofertados, obedecendo a legislação vigente, porém o conteúdo de cada qual não contém informações necessárias sobre as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados, não se obtendo a “a verdade real”.

Nesse sentido, é possível afirmar que faltam parâmetros aos membros das comissões de monitoramento, avaliação e fiscalização para identificar e avaliar Eficácia e Efetividade das ações realizadas, com análise dos resultados já alcançados e seus benefícios; os impactos econômicos ou sociais; o grau de satisfação do público-alvo e a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado.

Há uma carência de procedimentos, em especial ao apresentar os parâmetros para elaboração do respectivo plano de trabalho e, ainda, as métricas de avaliação, que dê amparo ao órgão público repassador realizar um monitoramento e uma avaliação adequada, visando não só as informações quantitativas das parcerias, mas também das informações qualitativas, no intuito de intervir de forma positiva nos resultados a serem obtidos pelo Poder Público.

Em consequência, a emissão dos pareceres conclusivos pelos órgãos concessores, apesar de conterem os elementos mínimos exigidos, também, na prática, não apresentam uma análise completa do realizado, com informações genéricas, especialmente no que tange aos impactos econômicos ou sociais, e o grau de satisfação do público-alvo, apresentando conclusão sobre a prestação de contas, classificando-as como regular, regular com ressalvas ou irregular muito com o enfoque na aplicação financeira.

Identificados tais desafios, apresenta-se, na oportunidade, a elaboração de um “manual” de prestação de contas, a ser utilizado pelos órgãos repassadores, em especial aos gestores e membros das comissões nomeados para o monitoramento e avaliação da execução das parcerias.

Visa-se, assim, orientar a regular prestação de contas, com foco na transparência e acesso à informação nos processos de fiscalização, controle e monitoramento e, por consequência, induzir as OSCs na adoção de medidas para aprimorar a governança corporativa, conforme minuta de regulamentação, como resultado do trabalho e da análise da pesquisa realizada, que é apresentada (APÊNDICE B).

4.4 Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis em Caraguatatuba

No que tange ao cumprimento das Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), além da análise já apresentada referente ao ODS 03, apresenta-se, na oportunidade, observações referentes à meta 16.10, que assegura o acesso público à informação e protege as liberdades fundamentais, em apreciação ao que consta do Portal da Transparência do Município.

Verifica-se que referida meta está sendo cumprida em relação às peças orçamentárias no lapso temporal analisado, face à disponibilidade de dados e compartilhamento de registros, vez que os dados necessários para elaboração da presente pesquisa estão disponíveis no mencionado portal.

Constam, ainda, outros instrumentos de análise, demonstrando disponibilidade de dados e compartilhamento de registros administrativos, relevantes ao cumprimento das metas e mensuração dos indicadores do desenvolvimento sustentável, respeitando a legislação quanto à segurança da informação. No entanto, o mesmo não ocorre com as Organizações Sociais que se valem apenas do portal público para justificar sua transparência.

No que tange à meta 17 (17.17), a mesma propõe incentivo e promoção às parcerias públicas com a sociedade civil, a partir de experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias e, no caso em tela, é possível constatar a aplicabilidade de referida meta, face à evolução vinculada à quantidade de recursos repassados.

No último exercício de 2023 foram repassados R$ 212.499.156,27 para 17 OSCs pelo Município de Caraguatatuba, em comparação com 2017 (R$ 17.814.912,05) utilizando, mesmo que parcialmente, recursos públicos para manutenção das atividades e objetivos, cuja proporção, por área de atuação é demonstrada pelas figuras a seguir:

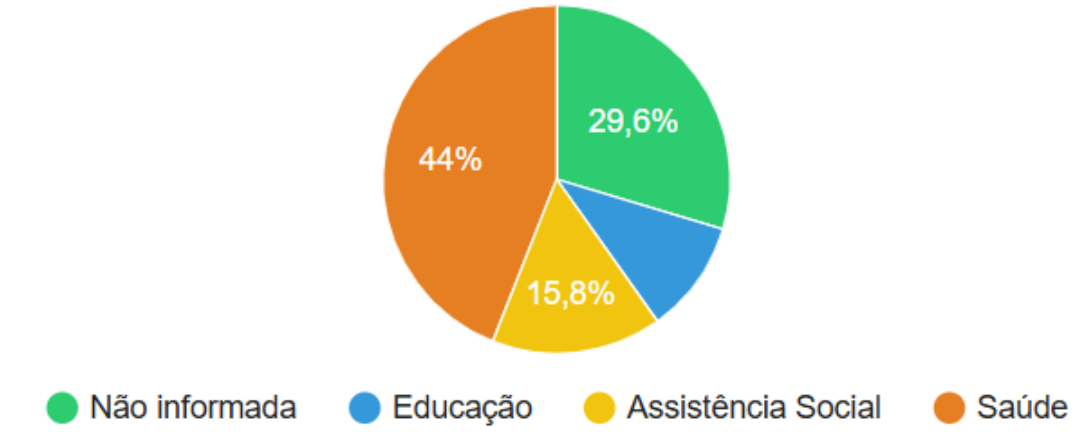


Figura 16 - Distribuição da Alocação de Recursos em 2017. Fonte: Prefeitura de Caraguatatuba, Portal da Transparência



Figura 17 - Distribuição da Alocação de Recursos em 2024. Fonte: Prefeitura de Caraguatatuba, Portal da Transparência

Apesar da ausência de variação significativa nos índices de eficiência e qualidade na prestação dos serviços de saúde, assistência social e educação no Município de Caraguatatuba, os elevados valores repassados ao Terceiro Setor não invalidam, por si só, a importância estratégica dessas parcerias.

A manutenção dessas relações jurídicas se justifica com fundamento no art. 199, §1º da Constituição Federal, que admite a participação complementar das instituições privadas sem fins lucrativos no Sistema Único de Saúde, bem como na Lei Federal nº 13.019/2.014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC), que estrutura um regime jurídico específico para a formalização de parcerias entre a Administração Pública e entidades do Terceiro Setor, pautado nos princípios da transparência, eficiência e controle social.

Do ponto de vista técnico-jurídico, essas parcerias possibilitam à Administração Pública ampliar sua capacidade de atuação mediante a descentralização da execução

de políticas públicas, com flexibilidade operacional e potencial de inovação, em áreas tradicionalmente marcadas por rigidez administrativa.

Ainda que os resultados não se reflitam de imediato nos indicadores quantitativos, a relação com o Terceiro Setor permite a diversificação dos meios de implementação das políticas públicas, com possível alcance social e na humanização dos serviços, aspectos que muitas vezes não são plenamente capturados pelos indicadores formais de eficiência.

Além disso, o art. 37 da Constituição impõe à Administração Pública o dever de buscar a eficiência, e as parcerias com o Terceiro Setor, desde que conduzidas com observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, podem representar uma forma legítima de cumprir essa obrigação.

No entanto, é também essencial considerar o princípio da continuidade do serviço público, sendo que a eventual descontinuidade das parcerias poderia gerar prejuízos maiores à população vulnerável atendida.

Assim, a importância da manutenção dessas parcerias reside não apenas na análise pontual de indicadores, mas em uma perspectiva sistêmica de governança pública colaborativa, e com os princípios do MROSC, especialmente quanto ao fomento, à cooperação e à valorização das iniciativas da sociedade civil como meio de concretização dos direitos sociais.

Mesmo que os indicadores de desempenho não tenham registrado melhora expressiva, a parceria com o Terceiro Setor pode trazer benefícios indiretos e estratégicos, como a ampliação da capilaridade dos serviços, a especialização na execução de atividades específicas, a desburocratização operacional e a otimização do uso dos recursos públicos por meio de metas pactuadas e controle social

Soma-se ao exposto a manutenção de percentual em nível adequado com gastos com pessoal no serviço público, levando em consideração que os valores gastos com as equipes das entidades parceiras, não integram o montante calculável para fins de gastos com pessoal, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse sentido, levando em consideração o último parecer das contas do Município de Caraguatatuba, emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, referente ao exercício de 2022, disponibilizado no Portal da Transparência, constata-se que, em relação às despesas com pessoal apurou-se o percentual de 33,40%, percentual esse bem abaixo ao limite prudencial definido em lei em 54% da Receita Corrente Líquida.

No atual cenário jurídico e administrativo brasileiro, destaca-se o relevante debate em curso no Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da chamada “pejotização” das relações de trabalho, especialmente no contexto da terceirização de serviços públicos.

Trata-se de um fenômeno que consiste na contratação de pessoas físicas por meio da constituição de pessoas jurídicas — muitas vezes criadas exclusivamente para esse fim — com o objetivo de ocultar vínculos empregatícios formais, esvaziando as garantias trabalhistas e previdenciárias previstas na legislação brasileira (DELGADO, 2021).

No setor público, a prática assume contornos ainda mais complexos e sensíveis. Tem-se observado a utilização de parcerias com o Terceiro Setor através das OSC como meio de terceirizar atividades-fim nas mais diversas áreas como saúde, educação, assistência social ou cultura.

Em diversos casos, inclusive em Caraguatatuba, essas parcerias possibilitam a contratação indireta de profissionais, gerando indícios de pejotização. O que tem sido combatido pela Justiça do Trabalho, reconhecendo o vínculo empregatício e, nesse sentido, determinando o pagamento dos encargos trabalhistas.

Essa estrutura tem sido adotada como estratégia de muitos municípios para evitar o alcance dos limites legais de gastos com pessoal, conforme definido pelos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

No entanto, o Supremo Tribunal Federal (STF), em recente decisão, nos autos da Reclamação 81.188 São Paulo, por intermédio do Relator Ministro Cristiano Zanin, determinou a suspensão de processo, já em fase de execução, que reconheceu vínculo de emprego entre uma empresa e um trabalhador contratado como pessoa jurídica (BRASIL, STF, 2025).

A decisão foi tomada no âmbito de reclamação constitucional ordenando a paralisação de todos os processos no país que discutam a licitude da contratação de pessoa jurídica ou trabalhador autônomo, a chamada "pejotização", até o julgamento definitivo do tema, o que se aguarda.

Trata-se de medida que, no momento, mantém a possibilidade das contratações realizadas atualmente como pessoa jurídica, que poderá ser alterada, de forma a refletir diretamente nas parcerias realizadas entre o Poder Público e OSCs.

No entanto, a contratação de pessoal com vínculo trabalhista, sem que seja utilizada a “pejotização”, foi analisada e reforçada, com o entendimento firmado pelo

STF por meio do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 324 e do Recurso Extraordinário (RE) nº 958.252, ambos com repercussão geral reconhecida, quanto à possibilidade de terceirização de qualquer atividade da empresa, inclusive as atividades-fim estabelecendo que é lícita a terceirização de toda e qualquer atividade, meio ou fim, não se configurando relação de emprego entre a contratante e o empregado da contratada (BRASIL, STF, 2018).

Em referida decisão também foi reiterado que o modelo contratual adotado não pode servir de subterfúgio para burlar os direitos fundamentais dos trabalhadores ou para desvirtuar os princípios constitucionais da administração pública (BRASIL, STF, 2018).

Embora as parcerias com OSCs estejam formalmente previstas na legislação vigente, sua aplicação indiscriminada, sem o devido controle de legalidade e de efetividade, pode implicar risco de precarização do trabalho e fragilização do controle fiscal.

Portanto, a temática da pejotização e da terceirização, especialmente na gestão pública, exige atenção redobrada dos órgãos de controle interno e externo. A legalidade das parcerias não deve ser medida apenas por sua conformidade formal, mas também por sua aderência à finalidade pública, à economicidade, à moralidade e à efetiva prestação de serviços à população.

Por fim, o controle e o aperfeiçoamento contínuo dessas parcerias, com base na transparência, na responsabilização e na avaliação de resultados definidos pela Lei nº 13.019/2.014, permitem que, mesmo diante de desafios iniciais ou desempenho inalterado, a Administração Municipal mantenha instrumentos de monitoramento e aprimoramento progressivo, assegurando que o modelo continue juridicamente válido e potencialmente vantajoso a médio e longo prazos.

Quanto ao cumprimento da meta 17.18 face à disponibilidade de dados e compartilhamento de registros administrativos, relevantes ao cumprimento das metas e mensuração dos indicadores do desenvolvimento sustentável, respeitando a legislação quanto à segurança da informação, foram analisados tanto o site da Prefeitura de Caraguatatuba, como das entidades.

No que tange à disponibilidade de dados por parte do órgão público, constata-se seu cumprimento de forma parcial, havendo dificuldade em carregar os arquivos que, por vezes não foi possível o acesso, situação agravada quanto às entidades, inclusive pelo fato de algumas utilizarem apenas como meio de divulgação a página

oficial da municipalidade, sem meios próprios para divulgação e transparência dos documentos relacionados à parceria.

Além do acima já exposto, com a metodologia aplicada, foram analisados os dados e informações coletadas para emissão de considerações sobre o tema de forma a identificar, conclusivamente, que a presença do Terceiro Setor na prestação de serviços públicos no Município de Caraguatatuba não obedece aos princípios da Governança Corporativa ligados à transparência e prestação de contas.

O presente trabalho resultou na elaboração de artigos, orientações por intermédio de apresentações públicas, fornecendo subsídio ao Poder Público mediante identificação de medidas assertivas no intuito de garantir o melhor emprego de técnicas, respeito aos planos de trabalho e melhoria dos serviços executados e, por consequência, diretrizes para aperfeiçoar aplicação e fiscalização dos recursos públicos repassados para as citadas organizações, por intermédio de manual de orientação (APÊNDICE B).

4.5 Manual

O fomento às parcerias entre Administração Pública e o Terceiro Setor para a execução de atividades em áreas que historicamente caracterizavam-se pela atuação exclusiva do Estado, somado atualmente aos volumosos recursos públicos repassados às Organizações da Sociedade Civil (OSCs), evidenciam a obrigatoriedade de um controle efetivo cada vez maior por parte do Poder Público.

Considerando o contexto atual, em que pese a existência de legislação com diretrizes para a realização de uma prestação de contas adequada, com as informações necessárias para apresentação de dados e, por consequência divulgação dos resultados, na prática há uma carência de procedimentos que dê amparo ao órgão público repassador realizar um monitoramento e uma avaliação adequada.

Essa necessidade visa não só as informações quantitativas das parcerias, mas também das informações qualitativas, no intuito de intervir de forma positiva nos resultados a serem obtidos pelo Poder Público.

Nesse sentido, identificado tais desafios e oportunidades na prestação de contas, com foco na transparência e acesso à informação nos processos de fiscalização, controle e monitoramento das parcerias, propõe-se como uma das

medidas para aprimorar a governança corporativa, a implantação de um manual para regulamentar os procedimentos.

Trata-se de um instrumento regulatório que apresenta normas claras para a formulação de planos de trabalho, estabelecendo metas e indicadores para a avaliação de resultados.

Este documento tem como objetivo oferecer suporte técnico aos órgãos públicos responsáveis pelos repasses e às comissões encarregadas de monitorar as parcerias, assegurando maior transparência e efetividade na gestão dos recursos destinados ao Terceiro Setor.

O manual inclui a análise das mudanças legislativas que impactam a atuação do Terceiro Setor na implementação de políticas públicas, além de um estudo prático sobre as áreas de atuação das organizações da sociedade civil em Caraguatatuba, levando em consideração a evolução dos repasses financeiros e os indicadores de qualidade entre 2015 e 2024.

Dessa maneira, visa-se consolidar práticas de governança mais eficientes, promovendo o aprimoramento contínuo dos serviços oferecidos à população e fortalecendo a colaboração entre o Estado e as entidades da sociedade civil.

A criação e adoção deste manual não tem a pretensão de substituir outras publicações que trazem orientação sobre o tema, como os já produzidos por órgãos e/ou entidades de controle externo, mas servir de material complementar para consulta e adaptações à variedade de modelos e *layouts* já existentes.

Tem por intuito não só preencher as lacunas observadas no processo de prestação de contas, mas também contribuir numa análise prática das obrigações das partes para a melhoria das políticas públicas implementadas em parceria com o Terceiro Setor, garantindo maior transparência, responsabilidade e eficácia na alocação dos recursos públicos.

5 CONCLUSÕES

A presença do Terceiro Setor é irreversível, devendo então ser analisada e discutida a melhor forma de estruturar essas entidades, bem como os órgãos públicos parceiros para que alcancem uma maior eficiência e transparência na realização de suas atividades organizacionais.

Há desafios que precisam ser superados, visando fortalecer e ampliar a capacidade de elaboração, implementação e fiscalização de políticas públicas.

O Marco Regulatório trouxe normas gerais para todas as organizações da sociedade civil de forma a uniformizar a prestação dos serviços, bem como sua prestação de contas

Foi possível, ainda, implementação de medidas que visem o acompanhamento não só da aplicação dos recursos financeiros, mas da qualidade e eficiência dos serviços prestados, como também a necessidade de profissionalizar cada vez mais as atividades desenvolvidas, de forma a obter melhores resultados.

Nesse sentido, a análise da regulamentação e execução das parcerias entre o Poder Público e o Terceiro Setor, especialmente à luz do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), revelou desafios significativos na prática da prestação de contas e no monitoramento dos resultados alcançados.

Embora a legislação vigente estabeleça diretrizes claras para a transparência e a eficiência dessas parcerias, constatou-se uma lacuna na aplicação de parâmetros objetivos para avaliação da eficácia e efetividade das ações desenvolvidas.

A implementação da Lei nº 13.019/2.014 representou um avanço normativo ao diferenciar os contratos administrativos das parcerias voluntárias, proporcionando instrumentos uniformes e mais adequados para a cooperação entre o Estado e as organizações da sociedade civil.

No entanto, a análise dos documentos apresentados antes e após a vigência da MROSC demonstrou que, apesar das exigências legais, as informações fornecidas ainda não refletem plenamente os resultados obtidos, dificultando a avaliação real do impacto das parcerias.

Observou-se, ainda, que a prestação de contas, embora formalmente em conformidade com a legislação, não apresenta dados suficientes para medir os impactos econômicos e sociais das iniciativas financiadas.

A ausência de critérios claros para a formulação de planos de trabalho, bem como a falta de indicadores objetivos para aferição dos resultados, compromete a efetividade do processo de monitoramento e fiscalização.

Assim, os pareceres conclusivos elaborados pelos órgãos competentes tendem a enfatizar a regularidade financeira, sem aprofundar a análise qualitativa das ações executadas.

A efetividade da gestão no Terceiro Setor, especialmente no que tange à transparência e prestação de contas, é essencial para garantir a governança e a legitimidade dessas organizações.

Embora os princípios da Governança Corporativa tenham sido originalmente concebidos para o ambiente empresarial, sua aplicabilidade ao Terceiro Setor se mostra cada vez mais relevante, especialmente na modernização administrativa e no fortalecimento da confiança pública.

O estudo evidencia que a conformidade na prestação de contas das OSCs analisadas ainda apresenta desafios, com a divulgação das demonstrações financeiras ocorrendo, em grande parte, por imposição legal e não por uma cultura organizacional de transparência.

Observou-se que, apesar da obrigatoriedade na publicidade dos atos, a divulgação dos documentos muitas vezes ocorre de forma limitada, sendo mais influenciada pela fiscalização dos órgãos repassadores de recursos do que pela iniciativa das entidades.

A análise do Checklist de transparência e Prestação de Contas revelou lacunas significativas na divulgação de informações obrigatórias, especialmente em OSCs que não atuam na área da saúde, setor onde o monitoramento é mais rigoroso.

A falta de compromisso proativo com a transparência compromete a governança e pode impactar a captação de recursos e a credibilidade das organizações.

Assim, reforça-se a necessidade de fortalecer mecanismos que incentivem uma cultura de prestação de contas voltada não apenas ao cumprimento legal, mas também à construção de uma gestão ética e sustentável, garantindo que as OSCs adotem práticas que atendam aos princípios da transparência e responsabilidade social, essenciais para sua continuidade e impacto na sociedade.

A análise dos indicadores de gestão em Caraguatatuba revela uma realidade multifacetada no que tange à efetividade da gestão do Terceiro Setor. Embora o

município tenha apresentado um crescimento significativo nos repasses de recursos para Organizações da Sociedade Civil (OSCs) nos últimos anos, essa ampliação dos investimentos não se correlaciona proporcionalmente com a melhoria dos indicadores de efetividade da gestão municipal,

Tal descompasso é evidenciado pelos resultados do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) assim como em indicadores específicos de cada setor como a performance do município no IDEB ou a taxa de mortalidade infantil.

A posição do Município estagnado na faixa C do IEG-M desde 2021 – tendo estado anteriormente na faixa B desde o início da série histórica deste indicador – e apesar de estar classificado de forma favorável na dimensão de riqueza do IPRS, sua classificação no grupo "Desiguais" desde indicador denota dificuldades persistentes no avanço dos indicadores sociais, particularmente nas dimensões de longevidade e escolaridade.

De fato, a performance do Município no IDEB, em que pese suas especificidades ao não capturar diretamente o impacto das creches no indicador, demonstra a falta de avanços significativos ao longo dos anos, mesmo fenômeno observado nos indicadores de saúde abordados neste estudo como aqueles relacionados com a infância, assistência materna e mortalidade.

Comprova-se, assim, que a mera alocação de recursos não se traduz diretamente em melhorias dos índices de desenvolvimento, fazendo-se imperioso estabelecer uma gestão mais eficiente e transparente das parcerias entre o poder público e o Terceiro Setor.

A efetividade da gestão no terceiro setor depende, necessariamente, do alinhamento entre os meios utilizados e os fins constitucionais da administração pública, evitando a adoção de soluções que comprometam a integridade das relações de trabalho e a sustentabilidade fiscal do ente federativo.

Por fim, é mister compreender que a existência do Terceiro Setor em íntima relação com o Poder Público é realidade inalienável e permite, se bem contratado e gerido, a consolidação e expansão de serviços à população.

Para tanto, a implementação de mecanismos claros de contratação dos recursos bem como a instituição de instrumentos rigorosos de acompanhamento e avaliação, aliados a estratégias que harmonizem o crescimento econômico com a inclusão social e a redução das desigualdades, são cruciais para assegurar uma maior

efetividade na gestão dos recursos traduzidos em melhora significativa nos indicadores de acompanhamento e assim refletindo o impacto esperado da atuação do Terceiro Setor.

Diante desse cenário, torna-se essencial a criação de um manual de prestação de contas, com regulamentação que estabeleça diretrizes precisas para o monitoramento e avaliação, de forma a auxiliar, por consequência, a elaboração também de planos de trabalho com metas e indicadores de avaliação de resultados a serem utilizados no acompanhamento pelo gestor e comissão.

Esse instrumento visa fornecer suporte técnico aos órgãos públicos repassadores e às comissões responsáveis pelo acompanhamento das parcerias, garantindo maior transparência e eficiência na gestão dos recursos destinados ao Terceiro Setor, de forma a consolidar práticas de governança corporativa mais eficazes, promovendo a melhoria contínua dos serviços prestados à população e fortalecendo a cooperação entre o Estado e as organizações da sociedade civil.

Assim, a elaboração e implementação desse manual não apenas tem o intuito de suprir as lacunas identificadas no processo de prestação de contas, mas também contribuir para a otimização das políticas públicas executadas em parceria com o Terceiro Setor, assegurando maior transparência, *accountability* e eficiência na alocação dos recursos públicos.

Por fim, com as informações obtidas, foi possível também aproveitar o estudo para analisar o cumprimento dos ODS, levando em consideração as metas 03, 16 e 17.

No que se refere ao cumprimento da meta 03 – Saúde, em face dos índices apresentados, a presença do Terceiro Setor não demonstrou melhora, exigindo a adoção de medidas mais eficazes para melhoria na prestação dos serviços e, assim, melhoria dos referidos índices.

Em relação à meta 16.10 dos ODS constatou-se que o acesso à informação é, em grande parte, garantido apenas por meio do Portal da Transparência municipal e não pelo portal das OSCs, de forma a permitir a obtenção dos dados necessários para esta análise, tendo sido identificadas limitações no acesso a determinados arquivos, dificultando a integralidade da avaliação.

Quanto à meta 17.17, que incentiva parcerias entre o setor público e a sociedade civil, verificou-se um crescimento expressivo nos valores repassados às

OSCs, passando de R$ 17.814.912,05 em 2017 para R$ 212.499.156,27 em 2024, o que demonstra o fortalecimento dessas colaborações.

Já no tocante à meta 17.18, que trata da disponibilidade e compartilhamento de dados administrativos, a análise apontou que, embora o município disponibilize informações relevantes, ainda há desafios na transparência por parte das entidades, especialmente devido à ausência de plataformas próprias para a divulgação de documentos.

6 REFERÊNCIAS

ANTICO, C.; JANNUZZI, P. M. **Indicadores e a gestão de políticas públicas**. Revista do Serviço Público - RSP, v. 56, nº. 2, p. 137-160. 2005. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2.01489. Acesso em: 28 nov. 2024.

BARBIERI, C.B. **Terceiro Setor:** desafios e perspectivas constitucionais**.** 2006. Disponível em: https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/7596. Acesso em: 03 mar. 2024.

BESSA, Raylayne et. al**. Mortalidade materna**: causas e caminhos para o enfrentamento. São Paulo: Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS), 2023. Disponível em: https://ieps.org.br/wp-content/uploads/2023/03/olhar-IEPS-4-mortalidade-materna.pdf. Acesso em 17 fev. 2025.

BRASIL**.** Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS/MDS nº 182, de 13 de fevereiro de 2025***. Caracteriza, estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para serviços, programas e projetos de assessoramento, defesa e garantia de direitos, ofertados de forma isolada ou cumulativa, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, por entidades e organizações da sociedade civil de assistência social*. Brasília, DF: CNAS, 2025. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/visualizar.php?codigo=6890. Acesso em: 6 maio 2025.

_____**. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. *Estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 mar. 1964.

_____**. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. *Regula o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

_____**. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1.998.** *Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 mai. 1.998.

_____**. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. *Institui o regime jurídico das organizações da sociedade civil de interesse público e dá outras providências*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 mar. 1999.

_____**. Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2.014**. Institui a Política Nacional de Cultura Viva e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 23 jul. 2014 (publicação original). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13018.htm. Acesso em: 26 jul. 2025.

_____**. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2.014**. *Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil; altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e nº 9.790, de 23 de março de 1999; e dá*

outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º ago. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2024/2024/lei/L13.019compilado.htm. Acesso em: 22 set. 2024

_____**. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2.021**. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União: Seção 1, ed. extra, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm . Acesso em: 26 jul. 2025.

_____**. Entenda o MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil ilustrado**: do planejamento à Prestação de Contas. Brasília, DF: Portal participa.br, 2021. Disponível em: http://www.participa.br/articles/public/0045/6207/Endenda_o_MROSC_ilustrado__2_.pdf. Acesso em: 5 maio 2025.

_____**.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, DF: MDS, 2012. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em: 1 maio 2025.

_____**.** Ministério da Educação; Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); Ação Educativa; Fundação Orsa. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC, 2009. Disponível em: http://www.indicadoreseducacao.org.br/wp-content/uploads/2013/07/INDIQUE_EDUCACAO_INFANTIL.pdf. Acesso em: 15 jan. 2024.

_____**.** Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Boletim Epidemiológico**, v. 52, n. 37, 18 out. 2021. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/edicoes/2021/boletim_epidemiologico_svs_37_v2.pdf. Acesso em: 28 fev. 2025

_____**.** Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise em Saúde e Vigilância de Doenças não Transmissíveis. **Lista Brasileira de Causas de Mortes Evitáveis por Intervenções do Sistema Único de Saúde: óbitos evitáveis por causas selecionadas – 5 a 74 anos**. Brasília: Ministério da Saúde, 2010. Disponível em: http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/sim/Obitos_Evitaveis_5_a_74_anos.pdf. Acesso em: 18 jul. 2025.

_____**.** Supremo Tribunal Federal. **Voto do Relator Min. Ayres Britto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF**. Brasília, DF: STF, [s.d.]. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto__ADI1923LF.pdf. Acesso em: 6 maio 2025.

_____**.** Supremo Tribunal Federal. **Voto do Relator Min. Cristiano Zanin na Reclamação 81.188 São Paulo.** Brasília, DF: STF, [s.d.]. Disponível em:

https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15378686497&ext=.pdf Acesso em: 12 ago. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90:** lógica e mecanismos de controle. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 45, p. 49–95, 1.998 . Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-64451.998 000300004. Acesso em: 30 jun. 2025.

CALEGARE, M.G.A. & SILVA JUNIOR, N. (2009). **A "construção" do terceiro setor no Brasil**: da questão social à organizacional. Psicologia Política, 9(17), 129-148. jun. 2009. Disponível em: https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2009000100009. Acesso em 12 set. 2024.

CARAGUATATUBA (Município). **Decreto nº 638, de 20 de fevereiro de 2017**. Regulamenta o regime jurídico das parcerias voluntárias entre a Administração Pública Municipal e as organizações da sociedade civil, instituído pela Lei Federal nº 13.019/2.014, e dá outras providências. Caraguatatuba, SP, 2017. Disponível em: https://caraguatatuba.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html_impressao/D6382017.html. Acesso em: 10 out 2024.

_____. **Portal da Transparência.** Caraguatatuba: Prefeitura Municipal, [s.d.]. Disponível em: https://pmcaraguatatuba.geosiap.net.br/transparencia/terceiro-setor/repasses Acesso em: 07 jul. 2025.

_____. **Parcerias celebradas – Terceiro Setor**. Caraguatatuba: Prefeitura Municipal, [s.d.]. Disponível em: https://pmcaraguatatuba.geosiap.net.br/transparencia/terceiro-setor/parcerias-celebradas. Acesso em: 23 jan. 2024.

CHEFFINS, B. R. (2013). **The history of corporate governance**. Oxford Handbook of Corporate Governance, Oxford University Press, 2013. Disponível em: https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/buscador.html?task=detalhes&source=&id=W2463167539. Acesso em 27. set. 2024.

CONDUTA, L. F.; VITORIANO, M. C. de C. P. **Análise das práticas de governança corporativa e sua relação com o compartilhamento do conhecimento nas instituições do terceiro setor**. *In*: Revista de Ciência da Informação e Documentação, [S. l.], v. 11, nº. 2, p. 37-59, 2020. DOI: 10.11606/issnº.2178-2075.v11i2p37-59. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/348353339_Analise_das_praticas_de_governanca_corporativa_e_sua_relacao_com_o_compartilhamento_do_conhecimento_nas_instituicoes_do_terceiro_setor (Acesso em: 22 set. 2024).

CRUZ, J. A. W., QUANDT, C. O., MARTINS, T. S., & SILVA, W. V. da. (2010). **Performance no terceiro setor uma abordagem de Accountability**: Estudo de caso em uma Organização Não Governamental Brasileira. Revista de Administração da UFSM, 3(1), 58–75. Disponível em: https://doi.org/10.5902/198346592238 Acesso em: 03. out. 2024.

DALLABRIDA, V. R. **Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática**. Análise Social, v. L(2º), nº. 215, p. 304-328, 2015. Disponível em: https://www-periodicos-capes-gov-br.ez258.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/buscador.html?task=detalhes. (Acesso em: 08. out. 2024).

DALLABRIDA, V. R. A **Gestão territorial através do diálogo e da participação**. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (20). Disponível em: https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/buscador.html?task=detalhes (Acesso em: 09. out. 2024)

DERMINDO, M.P.; GUERRA, L.M.; VERNA CASTRO GONDINHO, B. **O conceito eficiência na gestão da saúde pública brasileira**: uma revisão integrativa da literatura. JMPHC - Journal of Management & Primary Health Care. ISSN 2179-6750, [S. l.], v. 12, p. 1–17, 2020. DOI: 10.14295/jmphc.v12.972. Disponível em: **https://www.jmphc.com.br/jmphc/article/view/972. (Acesso em: 28 nov. 2024).**

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública**. [S. l.] Ed. Forense. 11ª. Ed. 2017.

FALCÃO, M.A.; ARAUJO, R.S. de. **A importância estratégica do terceiro setor no Brasil como Meio de Desenvolvimento Social**: uma argumentação teórica a partir do prisma da economia social de Gide. Revista Jurídica Cesumar, v. 17, nº. 1, p. 153-179, jan. /abr. 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.17765/2176-9184.2017v17n1p153-179. (Acesso em: 01. out. 2024)

FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público** – O terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002. Disponível em: https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/15847/material/351291616-Privado-Porem-Publico-Rubem-Cesar-Fernandes.pdf. (Acesso em: 01.mar. 2025)

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). **Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)**. São Paulo: Fundação Seade, [s.d.]. Disponível em: http://www.iprs.seade.gov.br/. Acesso em: 23 jan. 2024.

GOLLO, V.; SCHULZ, S. J.; ROSA, F. S. D. **Evidenciação Contábil em Entidades Brasileiras de Terceiro Setor**: Adequação às Normas Brasileiras de Contabilidade. ConTexto - Contabilidade em Texto, Porto Alegre, v. 14, nº. 27, 2024. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/ConTexto/article/view/41595. Acesso em: 3 mar. 2025.

GRÜN, R. **Convergência das elites e inovações financeiras**: a governança corporativa no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais. V. 20, nº. 58, p. 67-90. 2005. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-69092005000200004 (Acesso em: 27 set. 2024)

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Painel Cidades**: Caraguatatuba (SP). Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/caraguatatuba/pesquisa/35/29951.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Comentários para Consulta Nacional***:* Projeto ABNT PR 2030 – Ambiental, Social e Governança (ESG). São Paulo: IBGC, 2024. Disponível em: https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=24640. Acesso em: 03 mar. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Mapa: Brasil tem 879.326 organizações ativas até 2023**. Brasília, DF: Ipea, 2024. Disponível em: https://mapaosc.ipea.gov.br/post/186/mapa-brasil-tem-879.326-organizacoes-ativas-ate-2023. Acesso em 04 mais 2024

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **MEC e Inep divulgam resultados do Censo Escolar 2023**. Brasília, DF: Inep, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-escolar/mec-e-inep-divulgam-resultados-do-censo-escolar-2023. Acesso em: 21 abr. 2024.

LEITE FILHO, G. A.; FIALHO, T. M. M. **Relação entre indicadores de gestão pública e de desenvolvimento dos municípios brasileiros**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 20, nº. 67, 2015. DOI: 10.12660/cgpc.v20n67.52080. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/52080. Acesso em: 24 nov. 2024.

MACEDO, R. M de. & THEÓPHILO, C.R. (2017**). Eficácia e Eficiência em Saúde Pública**: um estudo dos municípios do Grupo Homogêneo 2 do Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde. Revista Meta: Avaliação Rio de Janeiro: Fundação Cesgranrio. DOI: http://dx.doi.org/10.22347/2175-2753v9i25.1223. Disponível em: https: revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/1223 Acesso em: 02 mar. 2025

MARTINS, M.; MARTINS, V. F. **Governança corporativa no terceiro setor**: um estudo de caso em fundação de serviços hospitalares. Revista Mineira de Contabilidade, [S. l.], v. 2, nº. 54, p. 6–13, 2015. Disponível em: https://revista.crcmg.org.br/rmc/article/view/187. Acesso em: 2 mar. 2025.

MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MORA, M. e GIAMBIAGI, F. **Federalismo e endividamento subnacional**: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual. *Revista Brasileira de Economia Política*, São Paulo, v. 27, n. 3, p 472-494. set. 2007. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0101-31572007000300009. Acesso em 01.mar.2025.

OBSERVATÓRIO OBSTÉTRICO BRASILEIRO (OOBr). **Painel de Óbitos de Gestantes e Puérperas**. [S.l.]: OOBr, [s.d.]. Disponível em: https://observatorioobstetrico.shinyapps.io/obitos-grav-puerp/. Acesso em: 20 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Brasília, DF: ONU Brasil,

2020. Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf. Acesso em: 23. jan. 2024

QEDU**. Caraguatatuba***:* Ideb. [S.l.]: QEdu, [s.d.]. Disponível em:

https://qedu.org.br/municipio/3510500-caraguatatuba/ideb. Acesso em: 5 maio 2025.

RAMALHO, D. **As prefeituras e a fiscalização do Terceiro Setor**. 2024. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/artigo-prefeituras-e-fiscalizacao-terceiro-setor. Acesso em: 24. nov. 2024;

REDE INTERAGENCIAL DE INFORMAÇÃO PARA A SAÚDE. **Indicadores básicos para a saúde no Brasil**: conceitos e aplicações. 2. ed. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2008. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/tabdata/livroidb/2ed/indicadores.pdf>. Acesso em: 12 maio 2025.

ROBBINS, S. P. **Comportamento organizacional**. 14 ed. São Paulo: Prentice Hall, 2024.

SALAMON, L. **A emergência do terceiro setor:** uma revolução associativa global. Revista de Administração da Universidade de São Paulo, v. 33, nº. 1, p. 5-11, 1.998 . Disponível em: http://rausp.usp.br/wp-content/uploads/files/3301005.pdf Acesso em: 02 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado)**.** Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Instruções nº 1/2024**. São Paulo: TCE-SP, 2024. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/instrucao/instrucoes-12024. Acesso em: 5 maio 2025.

_____. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Painel do Terceiro Setor**. São Paulo: TCE-SP, [s.d.]. Disponível em: https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3ATerceiroSetor%3AterceiroSetor.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero. Acesso em: 23 jan. 2024

_____. Lei Complementar nº 1.166, de 9 de janeiro de 2012. **Cria a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, e dá outras providências**. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 9 jan. 2012. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2.012/lei.complementar-1166-09.01.2012.html. Acesso em: 5 maio 2025.

SILVA, R. de L.M.; OLIVEIRA, V.C.da S. & ABREU, J.C.A de. **Democracia local e orçamento participativo**: análise da experiência de Cambuí (Brasil). Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, Santiago, nº. 23, p. 81-104, 2021. DOI: http://dx.doi.org/10.32457/riem.v23i1.566. Disponível em <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-17902021000100081&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 10 abr. 2024.

SILVA, C. E. G. **Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro**: uma perspectiva histórica. Revista de Administração Pública, Rio de

Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1259–1284, dez. 2010. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000600003. Acesso em: 5 maio 2025.

SILVEIRA, D da; BORBA, J. A. **Evidenciação contábil de fundações privadas de educação e pesquisa**: uma análise da conformidade das demonstrações contábeis de entidades de Santa Catarina. Revista Contabilidade Vista & Revista, v. 21, nº. 1, p. 41-68, 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/42539994_Evidenciacao_Contabil_de_Fundacoes_Privadas_de_Educacao_e_Pesquisa_Uma_Analise_da_Conformidade_das_Demonstracoes_Contabeis_de_Entidades_de_Santa_Catarina. Acesso em 02.mar.2025

SOUZA, F. V.de & MEZZAROBA, O. **Conhecer para não se iludir**: **(**Re) leitura dos fundamentos do ESG. Conpedi Law Review, Florianópolis, Brasil, v. 8, nº. 1, 2022. DOI: 10.26668/2448-3931_conpedilawreview/2022.v8i1.9061. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/9061. Acesso em: 01 mar.2025.

TADEUCCI, M. de S. R. **Motivação e Liderança**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO (TRF3). **Eficaz / eficiente / efetivo**. Conexão EMAG – Língua Portuguesa. São Paulo, 2020. Disponível em: https://www.trf3.jus.br/emag/emagconecta/conexaoemag-lingua-portuguesa/eficaz-eficiente-efetivo. Acesso em 21 out 2024

TRICKER, R. I. (2015). **Corporate governance:** Principles, policies, and practices. Oxford: Oxford University Press, 2015. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=X4qQBgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Tricker,+R.+I.+(2015).+Corporate+governance:+Principles,+policies,+and+practices.+Oxford+University+Press,+USA.&ots=G33NC93Vj0&sig=RZS81XQkhl-whGedpcXiL62d0ZA#v=onepage&q&f=false Acesso em : 27 set. 2024

7 APÊNDICE A – TERMO DE ANUÊNCIA DE INSTITUIÇÃO

PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE CARAGUATATUBA
ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

TERMO DE ANUÊNCIA DE INSTITUIÇÃO

MATEUS VENEZIANI DA SILVA, na qualidade de Prefeito Municipal, e responsável pela **Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Caraguatatuba**, em especial pelas **Secretarias Municipais de Educação, Assistência Social e Saúde,** autorizo a realização da pesquisa intitulada **"Terceiro Setor como Fator de Desenvolvimento em Gestão: Uma Análise da Transparência e Prestação de Contas do Terceiro Setor na prestação de Serviços Públicos do Município de Caraguatatuba"** a ser conduzida sob a responsabilidade da pesquisadora **"Márcia Paiva de Medeiros,** aluna do Mestrado Profissional em Gestão e Desenvolvimento Regional da Universidade de Taubaté"; com o objetivo **"de mapear as dificuldades dos profissionais que atuam na prestação de contas, tanto pelo setor público, como pelas entidades parceiras, que recebem recursos para executar serviços públicos, na identificação de possíveis problemas relacionados à gestão das parcerias e prestação de contas, bem como garantia à transparência e ao acesso à informação, face aos diversos procedimentos de fiscalização, controle, monitoramento e avaliação existentes, a fim de subsidiar a elaboração de um manual de orientação voltado aos profissionais do município de Caraguatatuba, de forma a garantir regular prestação de contas e transparência nos atos praticados"**.

DECLARO ciência de que esta instituição é coparticipante do presente projeto de pesquisa, e que apresenta infraestrutura necessária para a realização do referido estudo.

Assumimos o compromisso de apoiar o desenvolvimento da referida pesquisa a ser realizada nessa instituição.

Esta autorização está condicionada ao cumprimento da pesquisadora aos requisitos da Resolução CNS nº 510/16 e suas complementares, comprometendo-se a mesma a utilizar os dados pessoais dos participantes da pesquisa, exclusivamente para os fins científicos, mantendo o sigilo e garantindo a não utilização das informações em prejuízo das pessoas e/ou das comunidades.

Caraguatatuba, 6 de janeiro de 2025.

MATEUS VENEZIANI DA SILVA
Prefeito Municipal

UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ
Márcia Paiva de Medeiros

MANUAL DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS PARCERIAS COM O TERCEIRO SETOR

Caraguatatuba
2025

UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ
Márcia Paiva de Medeiros

MANUAL DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS PARCERIAS COM O TERCEIRO SETOR

Trabalho redigido como complemento à dissertação entregue para a obtenção do título de Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Desenvolvimento Regional do Departamento de Gestão e Negócios da Universidade de Taubaté.

Área de Concentração: Planejamento, Gestão e Avaliação do Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Prof.ª. Dra. Andréia Fogaça Rodrigues Maricato

Caraguatatuba
2025

SUMÁRIO

1	FUNDAMENTAÇÃO	112
1.1	Justificativa	113
1.2	Público-alvo	115
1.3	Base Legal e Normativa	115
1.3.1	Constituição Federal de 1988	115
1.3.2	Leis Federais	116
1.3.3	Principais Instrumentos de Parceria	117
1.4	Das Características Inerentes ao Modelo de Gestão	118
2	DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	120
2.1	Do Gestor	121
2.2	Composição da Comissão de Monitoramento e Avaliação	122
2.2.1	Competências	122
2.2.2	Funcionamento das Comissões	124
2.3	Quadro Resumo das Obrigações Legais	124
2.4	Diretrizes Gerais da Execução	125
2.5	Utilização dos Recursos	125
2.5.1	Liberação de Recursos	126
2.5.2	Contratações (compras e serviços)	126
2.5.3	Contratação de Pessoal	127
2.5.4	Despesas Permitidas	127
2.6	Documentação e Registro de Despesas	127
2.6.1	Pagamentos em Espécie	128
2.6.2	Remanejamento de Valores e Aditivos	128
2.6.3	Liberação das Parcelas e Irregularidades	129
2.6.4	Especificações sobre as Despesas	129
2.6.5	Movimentação e Aplicação dos Recursos	129
2.6.6	Ressarcimento de Despesas Antecipadas	130
2.6.7	Das Alterações Durante a Execução da Parceria	130
2.7	Observações para a Comissão de Monitoramento e Avaliação	132
2.7.1	Conteúdo mínimo do Relatório Técnico	132
2.8	Dos prazos legais	134
3	AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DAS PARCERIAS	137

3.1	Relatórios Técnicos de Monitoramento e Avaliação	137
3.2	Indicadores de Desempenho	138
3.2.1	Indicadores Quantitativos	139
3.2.2	Indicadores Qualitativos	147
3.3	Ferramentas de Monitoramento	149
3.4	Metodologia de Avaliação	149
3.4.1	Taxa de Mortalidade Infantil	150
3.4.2	Razão de Mortalidade Materna	150
3.4.3	Educação	151
3.5	Medidas Corretivas e Sanções	152
3.5.1	Critérios para Identificação de Irregularidades:	152
3.5.2	Procedimentos para correção	153
3.5.3	Das Sanções Administrativas	154
3.5.4	Da Responsabilidade Solidária	155
3.5.5	Do Ressarcimento ao Erário	156
3.5.6	Guarda e Autenticidade dos Documentos	157
4	DA PRESTAÇÃO DE CONTAS E TRANSPARÊNCIA	157
4.1	Fases da Prestação de Contas	158
4.1.1	Apresentação da Prestação de Contas	160
4.1.2	Análise Técnica e Manifestação Conclusiva	163
4.2	Prioridade na Avaliação de Resultados	165
4.3	Critérios para Análise Técnica e Financeira	166
4.4	Relatório Conclusivo da CMA	167
4.5	Classificação da Prestação de Contas	168
4.6	Aprovação Final da Prestação de Contas	169
4.7	Controle Interno e Responsabilidades	170
4.8	Ações Compensatórias	171
4.9	Transparência	171
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	174
5.1	Perspectivas Futuras	175
6	REFERÊNCIAS	176

1 FUNDAMENTAÇÃO[AF1]

O fomento às parcerias entre Administração Pública e o Terceiro Setor para a execução de atividades em áreas que, historicamente caracterizavam-se pela atuação exclusiva do Estado, somado atualmente aos volumosos recursos públicos repassados às Organizações da Sociedade Civil (OSCs), evidenciam a obrigatoriedade de um controle efetivo cada vez maior por parte do Poder Público.

Considerando o contexto atual, em que pese a existência de legislação com diretrizes para a realização de uma prestação de contas adequada, com as informações necessárias para apresentação de dados e, por consequência divulgação dos resultados, na prática há uma carência de procedimentos que dê amparo ao órgão público repassador realizar um monitoramento e uma avaliação adequada, visando não só as informações quantitativas das parcerias, mas também das informações qualitativas, no intuito de intervir de forma positiva nos resultados a serem obtidos pelo Poder Público.

Nesse sentido, como resultado dos estudos realizados para elaboração de dissertação em Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional, pela Universidade de Taubaté, com o tema EFETIVIDADE EM GESTÃO DO TERCEIRO SETOR: Uma Análise da Transparência e Prestação de Contas nas Parcerias com o Município de Caraguatatuba, foram identificados desafios e lacunas nos procedimentos para prestação de contas, com foco na transparência e acesso à informação nos processos de fiscalização, controle e monitoramento das parcerias, de forma a se propor como uma das medidas para aprimorar a governança corporativa, a implantação do presente manual para regulamentar os procedimentos.

Trata-se de um instrumento regulatório que pretende definir normas claras para a formulação de relatórios técnicos e financeiros, com base nos planos de trabalho, estabelecendo metas e indicadores para a avaliação de resultados.

Este documento tem como objetivo oferecer suporte técnico aos órgãos públicos responsáveis pelos repasses e às comissões encarregadas de monitorar as parcerias, assegurando maior transparência e efetividade na gestão dos recursos destinados ao Terceiro Setor.

O manual inclui a identificação das mudanças legislativas que impactam a atuação do Terceiro Setor na implementação de políticas públicas, além de um estudo prático sobre as áreas de atuação junto às organizações da sociedade civil, levando

em consideração a evolução dos repasses financeiros e os indicadores de qualidade aplicáveis.

Dessa maneira, visa-se consolidar práticas de governança mais eficientes, promovendo o aprimoramento contínuo dos serviços oferecidos à população e fortalecendo a colaboração entre o Estado e as entidades da sociedade civil.

A criação e adoção deste manual não tem a pretensão de substituir outras publicações que trazem orientações sobre o tema, como os já produzidos por órgãos e/ou entidades de controle externo, mas pode servir de material complementar para consulta e adaptações às variedades de modelos e layouts já existentes.

O presente manual tem por intuito não só preencher as lacunas observadas no processo de prestação de contas, mas também contribuir para a melhoria das políticas públicas implementadas em parceria com o Terceiro Setor, garantindo maior transparência, responsabilidade e eficácia na alocação dos recursos públicos.

1.1 Justificativa

A elaboração de um manual de prestação de contas das parcerias com o Terceiro Setor, por intermédio das Leis nº 9.637/1.998 e nº 13.019/2.014, justifica-se pela necessidade premente de aplicar os princípios da Governança Corporativa a este ambiente, garantindo a transparência, a equidade, a prestação de contas e a responsabilidade na gestão de recursos, majoritariamente públicos.

A Governança Corporativa, conjunto de práticas e processos pelos quais as organizações são dirigidas e controladas (Tricker, 2015, p. 4), evoluiu para garantir o funcionamento adequado, a transparência das atividades e a regularidade na aplicação dos recursos.

Conforme Conduta e Vitoriano (2020, p. 41), seus princípios básicos — transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade — são fundamentais para alinhar interesses e otimizar o valor econômico, visando a longevidade da organização, conforme o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ressalta seu papel na guarda de direitos e na distribuição de responsabilidades.

No âmbito do Terceiro Setor, a Governança Corporativa se tornou essencial, especialmente devido ao vultoso volume de recursos decorrente de parcerias com o Setor Público.

A ausência de acionistas e o foco na missão social exigem a adoção de práticas que promovam a transparência, responsabilidade, prestação de contas e sustentabilidade, essenciais para a confiança e eficiência das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e a continuidade de suas ações sociais.

A crescente atenção à governança nesse setor decorre de sua influência na prestação de serviços públicos e na gestão eficiente dos recursos, sendo essas entidades majoritariamente financiadas por verbas públicas.

O Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC estabelece princípios fundamentais para qualquer organização, adaptados ao Terceiro Setor para as Organizações Sociais (OSs) e OSCs. São eles:

- **Integridade**: Manter a ética e evitar conflitos de interesse.
- **Transparência**: Exige a divulgação de informações relevantes e verdadeiras, incluindo relatórios financeiros e demonstrações de impacto social. A Lei nº 13.019/2.014, o Marco Regulatório do Terceiro Setor (MROSC), corrobora este princípio ao garantir o direito à informação, à transparência e ao controle social (Art. 5º, IV), e ao exigir mecanismos que ampliem a gestão de informação e publicidade (Art. 6º, V), além da divulgação de parcerias na internet e em locais visíveis (Art. 11).
- **Equidade**: Tratar todas as partes interessadas de forma justa, respeitando suas particularidades e direitos.
- **Responsabilização (*Accountability*)**: Assumir a responsabilidade pelos atos e suas consequências, garantindo a prestação de contas clara e tempestiva. No Terceiro Setor, refere-se à obrigação de agir de forma ética e em conformidade com os interesses das partes interessadas. A Lei nº 13.019/2.014, em seu Art. 66, estabelece a obrigatoriedade de apresentação de relatórios de execução do objeto e financeira como parte da prestação de contas.
- **Sustentabilidade**: Capacidade da organização de funcionar de maneira economicamente viável, socialmente justa e ambientalmente responsável, garantindo a continuidade de sua missão, eficiência operacional e resiliência a longo prazo.

Em síntese, a aplicação desses princípios basilares da Governança Corporativa ao Terceiro Setor é crucial para promover a eficácia, a transparência e a confiança

nas organizações, justificando plenamente a criação de um manual que norteie o acompanhamento e a fiscalização de suas parcerias, especialmente aquelas que envolvem recursos públicos.

1.2 Público-alvo

Gestores públicos, Servidores nomeados para compor a Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA), [AF2]representantes das Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil e demais órgãos de controle internos e/ou externos.

1.3 Base Legal e Normativa[AF3]

A contratação de entidades privadas para a execução de serviços públicos no modelo de Organização Social encontra respaldo jurídico consolidado na legislação federal e em normas orientativas dos órgãos de controle:

1.3.1 Constituição Federal de 1988

O art. 194 prevê que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Já o art. 197 reconhece a relevância pública das ações e serviços de saúde, de forma que a execução seja feita diretamente pelo Poder Público ou através de terceiros, incluindo pessoa física ou jurídica de direito privado.

Especificamente na área da saúde, há, ainda, o art. 199 que permite a participação complementar de instituições privadas no Sistema Único de Saúde (SUS) por meio de contrato de direito público ou convênio, sob as diretrizes do SUS.

Na área da educação, os artigos 206 e 209 garantem a prestação de serviços educacionais à livre iniciativa privada, permitindo a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

Por fim, o art. 219-A autoriza a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de

desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei

1.3.2 Leis Federais

1.3.2.1 Lei nº 9.637/1.998 (Lei das Organizações Sociais):

A Lei n. 9.637/1998 dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, autorizando o Poder Executivo qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

Mencionada Lei determina, entre outras disposições, que os contratos de gestão devem conter metas a serem atingidas e prazos de execução, além de critérios objetivos de avaliação de desempenho, com indicadores de qualidade e produtividade.

Impõe, ainda, o dever de controle ao ente público contratante, por meio de instrumentos técnicos e administrativos (auditorias, relatórios gerenciais, indicadores assistenciais) de forma que haja uma regular prestação de contas.

1.3.2.2 Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos)

A Lei nº 14.133/2021 em que pese tratar de novas regras em Licitações e Contratos Administrativos e, nesse sentido, não se aplicar diretamente ao chamamento público de organizações sociais, traz em seu artigo 184 a aplicação de forma subsidiária aos contratos de gestão, inclusive quanto à aplicação dos princípios orientadores para qualquer contratação pública, como: Eficiência; Planejamento; Transparência; Controle e Segregação de funções (compatíveis com a contratualização com o terceiro setor).

1.3.2.3 Lei nº 13.019/2.014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC)

Institui normas gerais para parcerias entre a administração pública e OSCs e regula parcerias em regime de mútua cooperação para finalidades de interesse público e recíproco, voltadas às políticas públicas de assistência social, educação, esporte etc. mediante a utilização dos seguintes instrumentos jurídicos: Termo de Colaboração, Termo de Fomento e Termo de Cooperação.

1.3.2.4 Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI):

Garante o acesso à informação, dispondo sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto nos dispositivos constitucionais, exigindo maior atenção dos órgãos públicos para assegurar a obediência pelas organizações beneficiárias de recursos, a fim de garantir a transparência e evitar desvios e gastos ineficazes.

1.3.2.5 Normas Orientativas e de Controle

Os Tribunais de Contas brasileiros, em especial o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), por meio de suas Instruções Normativas e cartilhas sobre as parcerias com o Terceiro Setor, orienta e institui deveres e obrigações a serem cumpridas pelos seus jurisdicionados, em especial no que tange à regular prestação de contas.

Destaca a necessidade de elevado rigor técnico e jurídico nos processos de seleção e contratação de entidades do terceiro setor.

Recomenda a observância, por analogia, das melhores práticas da nova legislação licitatória para os contratos de gestão.

1.3.3 Principais Instrumentos de Parceria

A Administração Pública Municipal dispõe de diversos instrumentos jurídicos para formalizar a cooperação com entidades do Terceiro Setor e outras organizações.

Cada um desses instrumentos possui finalidade, regime jurídico e procedimentos próprios, definidos pela legislação vigente.

De forma objetiva, apresenta-se os principais instrumentos de parceria utilizados pelos municípios. O objetivo é garantir que a celebração, execução, acompanhamento e fiscalização dessas parcerias observem os princípios da legalidade, transparência, eficiência e controle social, assegurando a correta aplicação dos recursos públicos e a efetividade das políticas públicas.

Quadro 1 - Principais Instrumentos de Parceria

Instrumento	Base Legal	Finalidade
Contrato de Gestão	Lei nº 9.637/1.998	Execução de serviços sociais por Organização Social
Termo de Colaboração	Lei nº 13.019/2.014	Parceria proposta pela Administração para execução de políticas públicas
Termo de Fomento	Lei nº 13.019/2.014	Parceria proposta pela OSC
Acordo de Cooperação	Lei nº 13.019/2.014	Parceria sem repasse de recursos

Fonte: Elaborado pela Autora com base nas Leis Federais relacionadas

1.4 Das Características Inerentes ao Modelo de Gestão

Ao optar pelo modelo de gestão que compreende a adoção das medidas previstas nas legislações em apreço, o gestor designa a execução dos serviços públicos a uma Organização Social, e passa a figurar como fiscal do objeto do contrato firmado entre as partes.

Neste momento a administração pública passa a fiscalizar o alcance de metas estabelecidas em contrato, bem como fiscaliza a correta aplicação dos recursos públicos repassados à entidades do terceiro setor, por meio do contrato de gestão.

Ocorre que neste cenário, via de regra, a entidade filantrópica, sem fins lucrativos, depende dos repasses de verbas públicas a serem realizadas pela administração contratante, para poder executar as despesas inerentes ao termo celebrado.

Neste contexto, já temos o primeiro contraponto ao optar por este modelo de gestão. Ocorre que, em que pese às vantagens que permeiam esta forma de contratação, de outra banda, naturalmente existem questões a serem enfrentadas.

Quando os serviços são delegados à uma OS contratada a executar os serviços públicos, que passam a ser objetos de um contrato de gestão, a municipalidade passa a ter a obrigação de acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução contratual, assegurando a legalidade na aplicação das verbas repassadas, bem como o alcance das metas propostas em Edital e Plano Operativo.

Muito embora as Instruções Normativas atualmente vigentes (IN n. 01/2024 do TCE-SP), preveja que a Administração Pública estabeleça, formalmente, a data limite para apresentação das comprovações de despesas anuais ou totais, fato é que, historicamente, as prestações de contas são mensais, quadrimestrais e anuais cumulativas. Explica-se.

Mensalmente são submetidas para a equipe de fiscalização, prestações de contas mensais, que são submetidas à análise da respectiva equipe, que por sua vez emite relatório preliminar, submetendo-o ao apreço e contraditório da contratada, que após ter ciência de supostas irregularidades, submete suas contrarrazões à equipe técnica de fiscalização.

Esta por sua vez, analisa os motivos de contrarrazões, delibera acerca de tais, consubstanciando o seu relatório final depois de garantido o contraditório.

As prestações retromencionadas tem o condão de subsidiar a elaboração dos relatórios e pareceres quadrimestrais, que são cumulativos (1º Quadrimestre pressupõe a análise e parecer das prestações de janeiro a abril; 2º quadrimestre pressupõe a análise e parecer das prestações de contas de janeiro a agosto; e, por fim, o 3º Quadrimestre pressupõe a análise e parecer das prestações de contas de janeiro a dezembro, consubstanciando, este último quadrimestre na prestação de contas anual).

Importante enfatizar que estas prestações de contas, além da demonstração do alcance de metas estabelecidas em contrato, também devem seguir rigidamente o modelo de demonstração de receitas e despesas contidas no anexo das IN 01/2024 (RP-06).

Pois bem, conclusos os procedimentos necessários para emissão de relatório final de cada quadrimestre (e consequentemente o anual), os mesmos são enviados para conhecimento da contratada e do Conselho Municipal respectivo, para que tomem as medidas que eventualmente entendam cabíveis, lembrando que o Parecer Conclusivo é elaborado apenas depois de exercido o contraditório e ampla defesa da

contratada perante a Comissão nomeada para fiscalização, acompanhamento e avaliação do contrato de gestão.

Situação semelhante foram identificadas na prestação de contas das organizações da sociedade civil (OSC) em relação aos termos de colaboração firmados, com base na Lei Federal n. 13019/2.014.

No entanto, diferente à legislação sobre contrato de gestão, a Lei 13019/2.014 traz regras mais específicas para a regular prestação de contas e transparência das informações, o que, pelo presente manual, pretende-se criar um parâmetro para utilização, independente do modelo adotado de parceria.

2 DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A adequada prestação de contas e promoção da transparência nas parcerias firmadas entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil exige mecanismos efetivos de acompanhamento e avaliação.

A supervisão, o controle e a fiscalização constituem responsabilidades exclusivas e indelegáveis da administração pública. Essa obrigação é expressamente prevista em lei, que impõe a realização de procedimentos de fiscalização, inclusive mediante visitas *in loco*, com o objetivo de monitorar e avaliar a execução do objeto pactuado.

Embora a legislação permita que a administração conte com o apoio técnico de terceiros ou delegue competências específicas para a realização de ações de monitoramento, avaliação e pesquisa de satisfação, algumas atribuições permanecem exclusivas do Estado.

Entre essas atribuições indelegáveis estão o exercício do poder de polícia e a prerrogativa de interferir diretamente na execução das atividades ou de emitir recomendações às organizações da sociedade civil.

Nesse contexto, o Gestor e a Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) desempenham papeis fundamentais ao assegurar a observância das normas aplicáveis, a eficácia dos instrumentos de parceria e a correta aplicação dos recursos públicos.

Este capítulo apresenta a estrutura organizacional e o funcionamento da Comissão de Monitoramento e Avaliação, abordando a sua composição, as

competências atribuídas aos seus membros e a forma de atuação para garantir a transparência e a efetividade dos resultados pactuados.

2.1 Do Gestor

O Gestor da Parceria é figura central no acompanhamento e fiscalização das parcerias celebradas pelo Município, devendo ser formalmente designado pela autoridade competente, conforme preveem a Lei Federal nº 13.019/2.014 e, subsidiariamente, a Lei Federal nº 14.133/2021 aplicável aos contratos de gestão.

Cabe a ele acompanhar a execução do objeto da parceria em seus aspectos técnicos, operacionais e financeiros, zelando pela fiel observância do plano de trabalho aprovado, das metas pactuadas e das normas legais e regulamentares aplicáveis. Sua atuação deve ser contínua e documentada, garantindo a rastreabilidade das ações e a adequada prestação de contas por parte da organização parceira.

Além disso, compete ao Gestor da Parceria elaborar e manter atualizados relatórios técnicos e financeiros periódicos, nos termos definidos no instrumento de parceria, bem como comunicar formalmente ao seu superior hierárquico a existência de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas da parceria e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos, bem como as providências adotadas ou que serão adotadas para sanar os problemas detectados durante a execução.

O gestor atua em articulação com a Comissão de Monitoramento e Avaliação, sem prejuízo da responsabilidade própria, devendo sempre observar os princípios da eficiência, da transparência e do interesse público na gestão de recursos, conforme os marcos legais estabelecidos pela legislação do Terceiro Setor e pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

A figurado gestor difere do administrador público, pois esse é o agente público revestido de competência para assinar os termos com organização da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, e o gestor é o agente público responsável pela gestão de parceria celebrada, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com poderes de controle e fiscalização.

2.2 Composição da Comissão de Monitoramento e Avaliação

As Comissões de Monitoramento e Avaliação (CMA) são instâncias administrativas colegiadas responsáveis pelo apoio, acompanhamento e avaliação da execução das parcerias firmadas entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil.

Seu principal objetivo é o aprimoramento dos procedimentos de gestão, a solução de eventuais controvérsias, a padronização de objetos, custos e indicadores, o fortalecimento do controle de resultados e a avaliação e homologação dos relatórios técnicos de monitoramento.

A CMA deve ser composta por, no mínimo, três agentes públicos, onde ao menos um dos membros deverá pertencer à área técnica relacionada diretamente ao objeto da parceria.

É obrigatória a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente no quadro de pessoal da Administração Pública contratante, sendo vedada a participação do gestor da parceria como integrante da comissão.

Os membros titulares e seus respectivos suplentes são formalmente designados por meio de decreto (emitida pela autoridade competente titular do ente federativo contratante) ou portaria (emitida pela autoridade competente titular do órgão público contratante), que deverá ser devidamente publicada.

A CMA também está sujeita às regras de impedimento previstas na legislação aplicável de maneira a garantir a imparcialidade na análise e julgamento dos processos.

Dessa forma, será impedida de participar como gestor da parceria ou como membro da comissão de monitoramento e avaliação pessoa que, nos últimos 5 (cinco) anos, tenha mantido relação jurídica a organização da sociedade civil partícipe.

2.2.1 Competências

A Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) exerce um papel essencial no fortalecimento da gestão pública, especialmente no que diz respeito à transparência, ao controle de resultados e à melhoria contínua das parcerias celebradas com as organizações da sociedade civil.

Suas competências foram estabelecidas para garantir que os objetivos pactuados sejam efetivamente alcançados, que eventuais riscos sejam prevenidos ou corrigidos, e que as boas práticas de gestão sejam incentivadas.

Entre suas principais competências, destacam-se:

Quadro 2 - Principais Competências

Competência	Conceito
Acompanhar a execução dos instrumentos de parceria	A CMA deve acompanhar de forma contínua a execução dos projetos, programas e atividades desenvolvidos pelas organizações parceiras, com base nas metas, prazos e indicadores de desempenho estabelecidos no plano de trabalho e demais instrumentos jurídicos firmados e instruções do TCE
Avaliar a regularidade da prestação de contas	A comissão é responsável por analisar a conformidade das prestações de contas apresentadas pelas organizações, verificando a correta aplicação dos recursos públicos e a comprovação adequada dos resultados pactuados
Identificar riscos e propor medidas corretivas	Cabe à CMA identificar possíveis riscos que possam comprometer a execução da parceria, como atrasos, descumprimento de metas, falhas de gestão ou uso inadequado dos recursos, propondo medidas corretivas tempestivas para sanear ou mitigar essas situações.
Sugerir aprimoramentos nas parcerias:	Com base no acompanhamento realizado, a CMA deve sugerir melhorias nos procedimentos, nos termos dos instrumentos de parceria, nos planos de trabalho e nos mecanismos de controle e avaliação, contribuindo para a efetividade e eficiência das futuras parcerias.
Comunicar irregularidades ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público	Nos termos do artigo 9º da Lei Federal n. 9637/1.998, quando tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens públicos por parte da organização parceira, a Comissão, por meio de seus membros ou responsáveis pela fiscalização, deverá informar imediatamente as autoridades competentes - Tribunal de Contas e o Ministério Público - sob pena de responsabilidade solidária pelos prejuízos causados ao erário municipal.
Representar para decretação de indisponibilidade de bens	Sempre que a gravidade dos fatos ou o interesse público assim exigirem, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos públicos, a Comissão deverá apresentar relatório à autoridade competente visando representar ao Ministério Público e à Procuradoria Jurídica do órgão contratante, para que seja requerida ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade, dos seus dirigentes e de qualquer agente público ou terceiro envolvido, visando resguardar o patrimônio público.

Fonte: Elaborado pela Autora com base nas Leis Federais 13.019/2.014 e 9.637/1.998

O exercício dessas competências deve sempre observar os princípios da administração pública, em especial a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e o fortalecimento da participação social.

A atuação proativa da Comissão de Monitoramento e Avaliação é fundamental para assegurar a boa gestão dos recursos públicos, o cumprimento dos objetivos sociais previstos nas parcerias e a promoção da confiança nas relações entre o Estado e a sociedade civil organizada.

2.2.2 Funcionamento das Comissões

As reuniões das comissões de monitoramento e avaliação serão realizadas conforme periodicidade definida em ato normativo interno da administração pública contratante.

No entanto, é obrigatório o encontro quadrimestral para análise e homologação dos relatórios técnicos de monitoramento e avaliação.

Quando necessário, as comissões poderão solicitar assessoramento técnico especializado de profissionais externos para subsidiar seus trabalhos, assegurando maior qualidade na avaliação.

No caso de parcerias executadas com recursos de fundos específicos, a avaliação poderá ser realizada por comissões formadas pelos conselhos gestores correspondentes, respeitando-se a legislação vigente e as diretrizes do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/2.014) e demais leis vigentes.

2.3 Quadro Resumo das Obrigações Legais

Feitas as considerações acima, apresenta-se na oportunidade um Quadro Resumo contendo as principais obrigações legais.

Quadro 3 - Quadro Resumo das Obrigações Legais

Atividade	Responsável	Frequência
Nomeação formal do gestor e da CMA	Autoridade Competente	Antes da execução
Acompanhamento da execução	Gestor	Contínuo

Atividade	Responsável	Frequência
Relatórios periódicos	OSC / Gestor	Conforme Plano de Trabalho mensal, quadrimestral, anual e final da parceria
Análise da prestação de contas	Gestor / CMA	Após execução
Pareceres técnicos	CMA	Quadrimestral e Anual
Parecer conclusivo	Autoridade competente	Com base nos pareceres e relatórios técnicos, após prestação de contas

Fonte: Elaborado pela Autora

2.4 Diretrizes Gerais da Execução

A fase de execução é o momento em que a entidade parceira realiza as atividades previstas no plano de trabalho, utilizando os recursos públicos repassados. A efetiva implementação do objeto da parceria exige que:

1. As metas e prazos para cumprimento estejam claramente definidas no plano de trabalho;
2. As atividades e despesas sigam rigorosamente o que foi expressamente previsto no instrumento pactuado, especialmente no plano de trabalho aprovado;
3. Os recursos financeiros sejam geridos de acordo com o cronograma de desembolso aprovado.

A CMA deverá acompanhar e avaliar a execução considerando esses elementos, aferindo se as atividades e metas foram cumpridas conforme pactuado.

2.5 Utilização dos Recursos

A utilização adequada dos recursos durante a execução de parcerias com o Terceiro Setor é um pilar essencial para garantir a transparência, a eficiência e a conformidade legal, conforme preconizado pelas Leis nº 9.637/1.998 e nº 13.019/2.014.

Para assegurar a correta aplicação dos valores transferidos e a maximização do impacto social, os procedimentos a seguir devem ser rigorosamente observados, visando otimizar a gestão financeira e demonstrar a efetividade das ações desenvolvidas pela OSC.

2.5.1 Liberação de Recursos

As parcelas devem ser transferidas conforme o cronograma de desembolso, após o ateste do gestor da parceria e este processo de liberação deverá ser passível de acompanhamento em local próprio na rede mundial de computadores, nos termos do art. 50 da Lei 13.019/2.014.

O mesmo procedimento deve ser adotado quando da liberação dos recursos em parcerias oriundas de contrato de gestão.

A gestão financeira das parcerias entre a administração pública e as OSCs, regidas pela Lei nº 13.019/2.014, exige o cumprimento de regras estritas para a movimentação e utilização dos recursos. Tais normativas visam garantir a transparência, a rastreabilidade e a boa aplicação dos valores transferidos, assegurando que os fundos sejam direcionados exclusivamente ao objeto da parceria.

Desde o depósito em conta corrente específica e isenta de tarifas até a devolução de saldos remanescentes e a obrigatoriedade de transferências eletrônicas com identificação do beneficiário final, cada etapa da gestão financeira é delineada para promover a integridade e a responsabilidade na execução dos projetos de interesse público.

2.5.2 Contratações (compras e serviços)

As contratações devem ocorrer mediante cotação prévia para garantir a impessoalidade, moralidade e economicidade, mesmo que dispensado regulamento formal de compras, de forma a demonstrar compatibilidade entre o valor previsto e o valor efetivo.

Nesse sentido, orienta sempre que a OSC mantenha em seus arquivos os documentos que comprovem a citada cotação, de forma a comprovar (justificar) a escolha do produtor, prestador e/ou fornecedor.

Caso o valor seja superior, a organização deve justificar com base nos novos preços de mercado.

Aquisição de bens móveis devem ser comunicados para registro e devolução da parceria, caso não haja disposição diversa no termo celebrado.

2.5.3 Contratação de Pessoal

Deve ser observado critérios claros, compatíveis com o mercado e, se aplicável, com convenções coletivas. Para definição dos valores das remunerações devem ser apresentados os parâmetros (convenção coletiva, piso nacional da categoria, valor fixado aos servidores públicos do órgão repassador, entre outros parâmetros).

2.5.4 Despesas Permitidas

São consideradas despesas permitidas:

1. Remuneração das equipes de trabalho envolvidas diretamente na execução do objeto.
2. Remuneração de dirigentes que atuem diretamente nas atividades da parceria.
3. Custos indiretos, desde que expressamente previstos no plano de trabalho e com nexo de causalidade com o objeto da parceria (como contador, água, luz, internet e aluguel).
4. São vedadas as seguintes despesas:
5. Pagamento de taxa de administração.
6. Pagamento de despesas não previstas no plano de trabalho ou alheias ao objeto.

As despesas deverão estar expressamente discriminadas no plano de trabalho, mesmo que sejam considerados valores estimados para cada item inserido, e devem ser comprovadas na prestação de contas com documentos hábeis a demonstrar os gastos, bem como o nexo de causalidade com o objeto do referido plano de trabalho.

2.6 Documentação e Registro de Despesas

Tanto o gestor da parceria como a comissão de monitoramento e avaliação devem verificar se:

1. Os documentos fiscais estão identificados com o número do termo da parceria;

2. Todos os recursos foram movimentados em conta bancária específica e, no caso de aplicação da Lei nº 13.019/2.014, aberta em banco público (Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal), isenta de tarifas;
3. Toda movimentação financeira foi feita por transferência bancária e identificada;
4. Rendimentos de aplicações financeiras foram reinvestidos na execução do objeto da parceria;
5. O saldo financeiro remanescente foi devolvido à Administração Pública no prazo improrrogável de 30 dias após o término da parceria, ou autorizados o uso pela mencionada Administração.

2.6.1 Pagamentos em Espécie

Em situações excepcionais (ex.: pagamento a barqueiros, povos tradicionais), admite-se o pagamento em espécie, desde que:

1. Seja emitido recibo como comprovante;
2. Os dados do beneficiário sejam informados na plataforma eletrônica;
3. Haja justificativa formal do dirigente da Organização na prestação de contas.

No entanto, trata-se de exceção, cuja a regra é a realização das despesas mediante transferência bancária.

2.6.2 Remanejamento de Valores e Aditivos

É possível remanejar valores entre categorias do plano de trabalho, desde que não haja alteração substancial do objeto e esteja previsto no Termo celebrado.

As demais alterações, seja para prorrogação de prazo, acréscimo ou redução de valores, reajustes e outras finalidades, devem ser realizadas mediante formalização de aditivos quando necessários, observadas as condições do termo original.

2.6.3 Liberação das Parcelas e Irregularidades

O gestor da parceria somente atestará a liberação de parcelas subsequentes se não houver:

1. Irregularidades na aplicação de recursos de parcelas anteriores;
2. Desvios de finalidade, atrasos não justificados, ou práticas atentatórias aos princípios da administração pública;
3. Descumprimento de obrigações estabelecidas na parceria.

Caso constatadas irregularidades, a Organização será notificada para regularizar no prazo de 15 dias, prorrogável uma única vez por igual período. Persistindo o descumprimento, a liberação das parcelas deverá ser suspensa.

2.6.4 Especificações sobre as Despesas

Tanto o gestor como a CMA responsáveis pela fiscalização da parceria devem assegurar que não sejam realizados pagamentos a servidores ou empregados públicos, a menos que haja uma previsão legal específica que os autorize.

Além disso, é proibido o pagamento de despesas anteriores à vigência do termo de parceria.

Em relação à equipe de trabalho, o pagamento de seus salários e dos encargos sociais e trabalhistas correspondentes só é permitido se for proporcional ao período de atuação na parceria e se estiver previsto no plano de trabalho, devendo ser exigidas as comprovações de pagamentos dos encargos trabalhistas correspondentes, visando evitar a responsabilidade subsidiária.

Por fim, a Organização da Sociedade Civil (OSC) deve apresentar a memória de cálculo detalhada do rateio de custos indiretos (como água, luz, telefone, despesas jurídicas, entre outros), caso a entidade possua múltiplas fontes de custeio para sua manutenção.

2.6.5 Movimentação e Aplicação dos Recursos

A Organização deve realizar todas as movimentações financeiras por transferência bancária eletrônica, proibindo-se a redistribuição indiscriminada de recursos para outras contas bancárias.

Os recursos ainda não utilizados devem ser aplicados em caderneta de poupança ou fundos de curto prazo, e os rendimentos obtidos devem ser utilizados exclusivamente no objeto da parceria.

Excepcionalmente, pagamentos em espécie só serão permitidos se devidamente justificados e documentados, conforme previsto.

2.6.6 Ressarcimento de Despesas Antecipadas

Caso ocorra atraso na liberação dos recursos, é permitido à Organização antecipar pagamentos com seus próprios recursos, desde que se comprovem as despesas, realizando posteriormente o ressarcimento via movimentação bancária adequada.

2.6.7 Das Alterações Durante a Execução da Parceria

Durante a execução da parceria, a Comissão de Monitoramento e Avaliação deverá cientificar-se de que os instrumentos jurídicos e os planos de trabalho poderão sofrer alterações, desde que não haja modificação do objeto da parceria, respeitando os seguintes procedimentos:

2.6.7.1 Modalidades de Alteração

As parcerias celebradas entre o poder público e o Terceiro Setor, fundamentadas nas Leis Federais nº 9.637/1.998 e nº 13.019/2.014, podem sofrer alterações durante sua execução para se adequarem a novas necessidades ou imprevistos. Essas modificações são formalizadas por meio de Termo Aditivo ou Certidão de Apostilamento, dependendo da natureza da alteração.

O Termo Aditivo será utilizado quando houver mudanças mais significativas na parceria, tais como: ampliação ou redução do valor global, prorrogação da vigência, alteração na forma de execução do objeto pactuado ou nas condições de prestação de contas (desde que devidamente justificadas), ou ainda alteração na destinação dos bens remanescentes.

Já a Certidão de Apostilamento é aplicada para ajustes que não alteram a essência do acordo, como a utilização de rendimentos de aplicações financeiras ou

saldos remanescentes antes do término da execução, ajustes no plano de trabalho que não modifiquem o valor global da parceria, ou o remanejamento de recursos entre rubricas, desde que dentro da mesma categoria econômica de despesa (corrente ou de capital) e que haja previsão no termo inicial.

Todas as solicitações de alteração, sejam elas propostas pela Organização ou pela Administração Pública Municipal, devem ser formalizadas por escrito, devidamente justificadas e fundamentadas.

O gestor da parceria terá um prazo de até 10 (dez) dias para se manifestar sobre a solicitação apresentada pela Organização, podendo autorizá-la total ou parcialmente, ou indeferir. Se a alteração for proposta pelo gestor, a Organização terá o mesmo prazo de 10 (dez) dias para formalizar sua anuência.

2.6.7.2 Prorrogação de Vigência de Ofício

Exclusivamente quando a Administração Pública Municipal der causa ao atraso na liberação dos recursos financeiros, a vigência da parceria poderá ser prorrogada de ofício, por certidão de apostilamento, antes do término, sendo a prorrogação limitada ao período correspondente ao atraso. Nesta hipótese, não haverá novo aporte de recursos.

2.6.7.3 Condições e Aprovações Necessárias

Todas as alterações deverão ser precedidas de justificativa formal da parte proponente (Organização ou órgão celebrante) e de manifestação do gestor da parceria.

A alteração deverá ser aprovada pelo titular do órgão responsável pela política pública objeto da parceria ou autoridade equivalente na Administração Pública.

Termos Aditivos serão precedidos de parecer jurídico e autorização da autoridade responsável pela parceria.

Em casos de alteração que impliquem modificação de valores, será necessária também a manifestação prévia do ordenador de despesa e do órgão de Controle Interno, além da juntada aos autos da nota de reserva e empenho correspondente.

2.7 Observações para a Comissão de Monitoramento e Avaliação

O monitoramento e a avaliação regulares são cruciais para analisar os resultados das parcerias com o Terceiro Setor, conforme as diretrizes das Leis Federais nº 9.637/1.998 e nº 13.019/2.014.

A Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) deve garantir a correta fiscalização e o uso adequado dos recursos, assegurando os pontos a seguir apresentados.

Primeiro, a CMA precisa verificar que a prestação de contas da Organização da Sociedade Civil (OSC) contenha o relatório de execução do objeto, o demonstrativo financeiro e todos os documentos comprobatórios das despesas, emitidos pela própria OSC parceira.

Segundo, é essencial que o gestor da parceria elabore um relatório técnico de monitoramento e avaliação detalhado. Esse relatório servirá como base fundamental para a CMA aferir a regularidade da execução da parceria, inclusive em relação a quaisquer alterações processadas.

A CMA também deve analisar rigorosamente as metas definidas no termo celebrado em comparação com os resultados apresentados. É importante ressaltar que não serão aceitas despesas oriundas de remanejamentos que não tenham a devida autorização formal conforme previsto neste manual.

Por fim, caso a parceria termine antes da manifestação sobre a alteração da destinação dos bens remanescentes, a OSC continuará responsável pela custódia desses bens até a decisão final da Administração Pública.

A CMA poderá, sempre que necessário, realizar vistorias "in loco" para complementar sua análise.

2.7.1 Conteúdo mínimo do Relatório Técnico

No que tange ao relatório técnico de monitoramento e avaliação elaborado pelo gestor do termo firmado, este deve conter informações que comprovem a regularidade, eficácia e conformidade da execução do objeto pactuado, apresentando o seguinte conteúdo mínimo:

1. Identificação do Instrumento

    — Nome e número do termo firmado

- Data de celebração e prazo de vigência
- Nome da OSC parceira
- Órgão/entidade pública concedente
- Nome e cargo do gestor público responsável

2. Objeto da Parceria

- Descrição sucinta do objeto pactuado
- Metas e indicadores previstos no plano de trabalho

3. Análise da Execução Físico-Financeira

- Cumprimento das metas e atividades propostas
- Desempenho conforme indicadores pactuados
- Comparativo entre o previsto e o executado
- Análise de custos e despesas (congruência, economicidade, legalidade)

4. Documentos Verificados

- Relatórios parciais e finais da OSC
- Notas fiscais, recibos, comprovantes de pagamento
- Registros de atendimento (quando aplicável)
- Outros documentos de prestação de contas

5. Metodologia de Monitoramento

- Frequência e forma de acompanhamento (visitas técnicas, relatórios parciais, reuniões, etc.)
- Fontes de informação utilizadas
- Critérios de avaliação

6. Conformidades e Inconformidades

- Irregularidades ou desvios observados
- Medidas corretivas adotadas ou recomendadas
- Avaliação de riscos e impactos

7. Conclusão Técnica

- Avaliação geral do cumprimento do objeto
- Efetividade e impacto da parceria

- Recomendações para termos futuros ou prorrogações
- Manifestação sobre aprovação ou não da prestação de contas (se for o caso)

8. Anexos (se necessário)

- Fotografias
- Planilhas de controle
- Registros de reuniões
- Checklists de visita técnica
- Documentos comprobatórios

Esse relatório é obrigatório e deve instruir a prestação de contas mensal, quadrimestral e/ou final, conforme estabelecido no próprio termo de parceria. Ele deve refletir a responsabilidade do gestor público na supervisão da boa aplicação dos recursos e no alcance dos objetivos da parceria.

2.8 Dos prazos legais

Pertinente abrir um tópico exclusivo para abordagem dos prazos legais que assistem às entidades parceiras, no exercício do contraditório e ampla defesa.

Seguindo estritamente o que dispõe a legislação vigente, bem como as atuais Instruções Normativas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), apresenta-se um quadro geral dos principais prazos voltados à prestação de contas:

Quadro 4 - Quadro Geral dos Prazos Principais

Ato/Obrigação	Responsável	Prazo	Fundamentação Legal
Publicar resumo de contrato de gestão ou termo de colaboração/fomento	**Órgão Público**	Em até **10 dias** após a assinatura.	Lei n. 14133/21 Lei 13019/2.014 art. 48
Estabelecer data limite para comprovação de despesas	**Órgão Público**	Data a ser estabelecida formalmente no instrumento de parceria.	IN TCE-SP nº 01/2024, Art. 166, I Lei 1309/2.014 art. 66
Exigir relatório de execução (quadrimestral)	**Órgão Público**	Em até **10 dias úteis** após o encerramento de cada quadrimestre do ano civil.	IN TCE-SP nº 01/2024, Art. 166, XII Lei 1309/2.014 art. 66

Ato/Obrigação	Responsável	Prazo	Fundamentação Legal
Exigir demonstrativo de receitas e despesas (quadrimestral)	**Órgão Público**	Em até **10 dias úteis** após o encerramento de cada quadrimestre do ano civil.	IN TCE-SP nº 01/2024, Art. 166, XIII Lei 13.019/2.014 art. 66
Apresentar relatório de gestão e prestação de contas (anual)	**Organização Social (OS)**	Em até **90 dias** após o encerramento de cada exercício financeiro.	Lei 13.019/2.014 Art. 69
Avaliar e aprovar relatório de gestão	**Órgão Público**	Em até **60 dias** após o recebimento.	Lei Municipal Caraguatatuba nº 2.559/2021, Art. 35
Apresentar relatório final de prestação de contas	**OSC**	Em até **90 dias** após o término da parceria, prorrogável por igual período.	Lei Federal nº 13.019/2.014, Art. 56
Corrigir irregularidades eventualmente assinaladas	**OSC**	Em até 45 dias, prorrogável por igual período	Lei Federal nº 13.019/2.014, Art. 70
Devolução de saldo remanescente	**OSC**	Em até 30 **dias** após encerramento	Lei Federal nº 13.019/2.014, Art. 52
Saneamento da irregularidade apontada	**OSC**	Em até 45 **dias** após notificação	Lei Federal nº 13.019/2.014, Art. 70
Emitir decisão final sobre a prestação de contas	**Órgão Público**	Em até **150 dias** após o recebimento do relatório, prorrogável por igual período.	Lei Federal nº 13.019/2.014, Art. 71

Fonte: Elaborado pela Autora

Com base no quadro sintético dos principais prazos legais aplicáveis à celebração, execução e fiscalização das parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSCs), constata-se que o marco temporal para cumprimento das obrigações acessórias encontra respaldo direto na Lei Federal nº 13.019/2.014, notadamente nos artigos 52, 66, 69, 70 e 71, bem como nas disposições das Instruções Normativas o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Tais normativos impõem à entidade parceira a obrigatoriedade de apresentação tempestiva dos relatórios de execução e das prestações de contas parciais e finais, observando prazos rígidos que, embora compatíveis com o princípio da legalidade, por vezes revelam-se descolados da realidade operacional das OSCs, especialmente quando os repasses financeiros são efetuados de forma diferida em relação à execução dos serviços pactuados.

Nessa perspectiva, a conjugação entre o regime jurídico das parcerias instituído pelas Leis nº 13.019/2.014 e 9637/1998, e as diretrizes gerais da Nova Lei de

Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), sobretudo no que se refere à transparência, à publicidade e ao controle dos recursos públicos, impõe ao ente público contratante não apenas a vigilância ativa, mas também o dever de estruturar mecanismos de acompanhamento contínuo e racionalização dos prazos.

A formalização de cláusulas contratuais que reflitam a realidade fática da execução, associada ao uso de instrumentos tecnológicos e ao fortalecimento da governança contratual, constitui medida imprescindível para garantir a segurança jurídica da parceria, a efetividade da fiscalização e a adequada prestação de contas, em consonância com os princípios da eficiência, razoabilidade e *accountability*.

No tocante aos prazos destinados ao exercício do contraditório e da ampla defesa, assegurados constitucionalmente pelo art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, a Lei nº 13.019/2.014 estabelece, em seu art. 70, o direito da Organização da Sociedade Civil de apresentar manifestação e saneamento das irregularidades apontadas no prazo mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias, contados da notificação formal.

Esse prazo, de observância obrigatória pelo ente público, visa resguardar a lisura do procedimento de análise da prestação de contas e garantir que eventuais inconsistências sejam devidamente justificadas, corrigidas ou contestadas pela entidade parceira, antes da emissão de parecer administrativo final.

A observância desse prazo legal, além de constituir um imperativo jurídico, representa instrumento de equilíbrio nas relações firmadas sob o regime de parceria, permitindo ao gestor público maior segurança na tomada de decisões e ao parceiro a preservação de seus direitos institucionais.

Diante do rigor normativo que rege a celebração e execução das parcerias com Organizações da Sociedade Civil, impõe-se a obrigatoriedade de que os prazos e obrigações relativas à prestação de contas estejam previstos de forma expressa e detalhada no instrumento jurídico que formaliza a parceria, seja ele o termo de colaboração, termo de fomento ou contrato de gestão.

Conforme dispõe a legislação vigente, tais instrumentos devem conter cláusula específica que discipline a forma, os prazos e os documentos exigidos para a prestação de contas parcial e final, observando, inclusive, os parâmetros estabelecidos pelas Instruções do Tribunal de Contas competente.

A previsão clara dessas obrigações contratuais atende aos princípios da publicidade, transparência e segurança jurídica, assegurando que tanto o ente público

quanto a entidade parceira tenham pleno conhecimento das regras a serem observadas, evitando alegações de desconhecimento e facilitando o controle e a responsabilização em caso de descumprimento.

Essa exigência deve ser igualmente replicada nos contratos de gestão, nos termos da legislação local aplicável e das normas gerais da Lei nº 14.133/2021, reforçando o dever de formalização precisa das condições pactuadas e assegurando a boa governança das parcerias públicas.

3 AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DAS PARCERIAS

As ações de monitoramento e avaliação das parcerias possuem natureza preventiva e saneadora, buscando apoiar a boa e regular execução dos projetos. O ajuste firmado deverá prever expressamente os procedimentos de monitoramento e avaliação.

Durante toda a vigência da parceria, o gestor da parceria é o principal responsável por garantir o acompanhamento contínuo e eficaz das ações, assegurando que os objetivos e o objeto pactuados sejam devidamente cumpridos.

Para isso, ele deve realizar procedimentos periódicos de avaliação do desempenho e, quando necessário, efetuar visitas técnicas *in loco*. Essas visitas são cruciais para verificar a execução do projeto no local, analisar os avanços, identificar desafios e propor ajustes, garantindo a conformidade e a qualidade da entrega dos serviços à população.

O resultado dessas visitas deverá ser formalizado em relatório técnico, que será enviado à organização parceira para conhecimento e eventuais providências.

É importante destacar que as visitas técnicas não substituem as ações de fiscalização e auditoria, que poderão ser realizadas a qualquer tempo pelos órgãos de controle interno e externo, como a Controladoria Municipal e o Tribunal de Contas.

3.1 Relatórios Técnicos de Monitoramento e Avaliação

Ao final de cada quadrimestre, o gestor da parceria, por meio de equipe técnica designada, deverá elaborar um Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação, contendo:

1. Descrição das atividades realizadas, metas e indicadores;

2. Análise do cumprimento de metas e avaliação do impacto social alcançado;
3. Irregularidades eventualmente constatadas e providências adotadas;
4. Valores transferidos e análise da documentação comprobatória de despesas;
5. Manifestação quanto à efetividade das ações e cumprimento dos objetivos;
6. Análise de auditorias realizadas e eventuais providências decorrentes.

O relatório será submetido à Comissão de Monitoramento e Avaliação, que deverá homologá-lo independentemente da apresentação da prestação de contas formal pela Organização.

Caso o relatório técnico evidencie irregularidades como: desvio de finalidade dos recursos; atrasos na execução das metas; descumprimento de obrigações pactuadas, o gestor deverá notificar a organização para adoção de providências corretivas no prazo de até 20 (vinte) dias, conforme instruções normativas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Após a homologação, o relatório deverá ser encaminhado ao órgão de controle interno do órgão contratante ou da entidade da Administração Indireta, no prazo máximo de três dias, para fins de fiscalização.

3.2 Indicadores de Desempenho

Os indicadores de desempenho são instrumentos essenciais para o monitoramento e a avaliação da execução dos contratos de parceria celebrados com entidades do terceiro setor nas áreas da saúde e da assistência social. Eles representam parâmetros objetivos e mensuráveis que permitem aferir o grau de cumprimento das metas e dos resultados pactuados, bem como a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações desenvolvidas no âmbito da parceria.

A definição dos indicadores deve observar os princípios da legalidade, da eficiência, da economicidade e da transparência, assegurando a adequada prestação de contas dos recursos públicos envolvidos.

Esses indicadores devem ser claros, específicos, relevantes e diretamente vinculados aos objetivos estabelecidos no plano de trabalho, permitindo o acompanhamento periódico e a avaliação final da parceria. A sua escolha deve, ainda, considerar a natureza dos serviços prestados e a complexidade das atividades executadas.

No contexto dos contratos de parceria, a utilização de indicadores de desempenho é obrigatória para fundamentar os processos de avaliação de resultados e de renovação ou prorrogação dos ajustes, em conformidade com as normas aplicáveis, em especial a Lei nº 13.019/2.014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil) e demais regulamentações pertinentes.

Dessa forma, os indicadores garantem a efetividade da gestão pública e fortalecem a relação de confiança e cooperação entre a Administração Pública e as entidades parceiras.

3.2.1 Indicadores Quantitativos

O uso de indicadores quantitativos nos termos celebrados em parceria com o setor público, apresenta vantagens relevantes, como a facilidade de mensuração objetiva, a padronização da avaliação de desempenho e a possibilidade de monitoramento periódico e comparativo entre diferentes períodos ou unidades executoras.

Esses indicadores permitem maior transparência, agilidade na prestação de contas e subsidiam a tomada de decisão baseada em dados concretos, reforçando o controle e a responsabilização dos parceiros.

Entretanto, o excesso de foco em indicadores puramente quantitativos pode representar uma limitação uma vez que tais métricas nem sempre captam a qualidade, a efetividade ou o impacto social dos serviços prestados.

Além disso, a priorização exclusiva de metas numéricas pode estimular a execução mecânica de atividades, sem a devida preocupação com a melhoria das condições de vida dos usuários.

Assim, recomenda-se a conjugação de indicadores quantitativos com qualitativos para garantir uma avaliação mais completa e alinhada aos objetivos públicos.

A seguir, trazemos exemplos de indicadores quantitativos aplicáveis nas parcerias.

3.2.1.1 Execução Orçamentária

Consiste no indicador que mede a proporção dos recursos financeiros efetivamente aplicados na execução das atividades previstas, em relação ao total de recursos orçamentários inicialmente disponibilizados ou previstos no contrato de gestão ou instrumento congênere.

$$\text{Percentual de Execução Orçamentária} = \frac{\text{Valor efetivamente executado}}{\text{Valor total repassado}} \times 100$$

O objetivo deste acompanhamento consiste em avaliar a capacidade de execução financeira da entidade parceira, identificar eventuais desvios ou subutilização de recursos públicos e orientar a tomada de decisão quanto à continuidade, correção ou replanejamento da parceria.

As entregas destas medições deverão ser realizadas preferencialmente de forma quadrimestral ou em outra periodicidade definida no termo de ajuste.

3.2.1.2 Número de Consultas Realizadas

Trata-se de indicador que permite medir a proporção de consultas médicas (atendimentos) efetivamente realizadas em relação ao número de consultas previamente pactuadas ou previstas no plano de trabalho da parceria.

$$\text{Consultas Realizadas \%} = \frac{\text{Número de consultas efetivamente realizadas}}{\text{Número de consultas previstas}} \times 100$$

Visa aferir o grau de cumprimento das metas assistenciais assumidas pela entidade executora, permitindo o monitoramento da efetividade dos serviços de atenção à saúde (ou outro aplicável) oferecidos à população e a verificação da eficiência na gestão dos recursos públicos.

3.2.1.3 Acompanhamento Familiar no PAIF

O indicador "Número de Famílias Acompanhadas pelo PAIF", refere-se à quantidade de famílias que recebem acompanhamento sistemático e planejado no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), ofertado nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

A metodologia de cálculo consiste na contagem de famílias com registro de acompanhamento ativo e atualizado no Prontuário SUAS, considerando aquelas com, no mínimo, um atendimento técnico documentado no período de referência.

Idealmente o cumprimento da meta de acompanhamento observará a seguinte progressão mínima:

No primeiro ano de vigência deve-se realizar o acompanhamento de, no mínimo, 10% (dez por cento) das famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal no município.

No segundo ano de vigência deve-se realizar o acompanhamento de, no mínimo, 12% (doze por cento) das famílias inscritas;

No terceiro ano de vigência e seguintes deve-se realizar o acompanhamento de, no mínimo, 15% (quinze por cento) das famílias inscritas, salvo revisão justificada e formalmente aprovada pela Administração Pública.

A identificação e priorização das famílias a serem acompanhadas deverão observar critérios de vulnerabilidade social, em conformidade com as diretrizes da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e da Política Nacional de Assistência Social.

O cálculo do indicador será realizado com base nos registros válidos nos sistemas oficiais do SUAS, cabendo à organização contratada assegurar a qualidade e atualização contínua dos dados.

O descumprimento injustificado das metas pactuadas acarretará a adoção de medidas corretivas que deverão estar previstas no termo celebrado, inclusive a possibilidade de glosa parcial dos repasses financeiros vinculados ao desempenho e a reavaliação da continuidade da parceria.

3.2.1.4 Proporção de usuários com plano de acompanhamento individualizado no PAEFI

Mede o percentual de usuários acompanhados pelo Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) que possuem Plano de Acompanhamento Individualizado (PAI) formalizado. O indicador avalia a qualidade do acompanhamento técnico, o planejamento das ações e o cumprimento das diretrizes do SUAS quanto à individualização e sistematização da intervenção. Também reflete a capacidade da equipe técnica em construir, registrar e executar um plano que articule as necessidades e potencialidades do indivíduo ou da família.

Metodologia de cálculo:

$$\textit{Proporção de Usuários no PAEFI} = \frac{\textit{Nº de usuários com plano de acompanhamento individualizado}}{\textit{Nº total de usuários acompanhados pelo PAEFI}} \textit{ x 100}$$

Acompanhamento: quanto maior a proporção, maior a aderência à metodologia do serviço e ao cumprimento das normativas do SUAS. Proporções baixas podem indicar ausência de planejamento individualizado, rotatividade da equipe técnica, fragilidade na sistematização das ações ou acúmulo de casos por técnico.

3.2.1.5 Taxa de Perda Primária

O indicador Taxa de Perda Primária tem por objetivo acompanhar o desperdício das primeiras consultas médicas disponibilizadas para a rede municipal. Este indicador deverá ser segregado entre Taxa de Perda Primária - Atenção Básica e Taxa de Perda Primária - Atenção Especializada, cuja metodologia de cálculo é a seguinte:

Metodologia de cálculo:

$$\text{Taxa de Perda Primária \%} = \frac{\text{Vagas disponibilizadas - Vagas agendadas}}{\text{Vagas disponibilizadas}}$$

A apuração deste indicador ocorrerá entre o primeiro e o último dia de cada mês e a entrega destes dados se dará até o dia 10 do mês subsequente.

A taxa de perda primária deverá ser inferior a 30% na atenção básica e 20% na atenção especializada. O envio dos dados deverá ser feito em conformidade com o padrão estabelecido e dentro dos prazos estipulados.

3.2.1.6 Taxa de Infecção Hospitalar

A Taxa de Infecção Hospitalar (TIH) é um indicador utilizado para mensurar a proporção de pacientes que adquirem infecções durante a internação hospitalar, após 48 horas do ingresso no hospital, sem que houvesse sinais prévios da infecção. Reflete a qualidade da assistência prestada nos serviços de saúde e está diretamente relacionada às práticas de controle de infecções adotadas pela instituição.

Metodologia de cálculo:

$$TIH = \frac{\text{Número de infecções ocorridas no período}}{\text{Número de altas no período}} \times 100$$

Meta: a taxa de infecção hospitalar deverá ser igual ou inferior a 5%

3.2.1.7 Taxa de partos normais versus partos cirúrgicos

A Taxa de Partos Normais versus Partos Cirúrgicos (TPN) é um importante indicador de avaliação da assistência obstétrica prestada em unidades de saúde. Mede a proporção entre os partos realizados por via vaginal (normal) e os realizados por cesariana, permitindo analisar a adequação das condutas médicas adotadas.

O parto normal, quando bem conduzido, é mais seguro para a mãe e o bebê, com menor risco de complicações e recuperação mais rápida e a realização indiscriminada da cesariana, por outro lado, eleva os riscos de infecções, hemorragias e outras morbidades materno-infantis.

Metodologia de cálculo:

$$TPN = \frac{\text{Número de partos normais}}{\text{Número total de partos}} \times 100$$

Meta: a taxa de partos normais deverá ser superior a 85%.

Cabe aqui uma consideração importante: embora a Organização Mundial da Saúde (OMS) considere a taxa ideal de cesarianas entre 10% a 15%, no Brasil, a realidade contrasta com essa recomendação: dados do Ministério da Saúde indicam que cerca de 56% dos partos são realizados por cesariana, o que acende um alerta para a medicalização excessiva do nascimento e suas evidentes comorbidades.

3.2.1.8 Proporção de recém-nascidos prematuros

Indicador utilizado para avaliar a frequência de nascimentos ocorridos antes de 37 semanas completas de gestação, servindo como parâmetro essencial para monitorar a qualidade da atenção pré-natal e os fatores de risco associados à gestação. Níveis elevados podem estar relacionados às condições socioeconômicas, falhas no acompanhamento gestacional ou complicações maternas, sendo também um importante preditor de mortalidade neonatal e morbidades futuras.

$$\frac{\text{Número de recém-nascidos com idade gestacional ao nascer<37 semanas}}{\text{Número total de recém-nascidos}} \text{ x } 100$$

Meta: a proporção entre prematuros e nascidos à termo deverá ser inferior a 8%

3.2.1.9 Taxa de suspensão de cirurgias

Objetivo: expressa a proporção de procedimentos cirúrgicos agendados que foram cancelados antes de sua realização, refletindo aspectos da organização, planejamento e gestão hospitalar. Altas taxas de suspensão podem indicar falhas administrativas, ausência de insumos, indisponibilidade de equipe ou problemas clínicos de última hora com os pacientes, afetando diretamente a eficiência do serviço e a satisfação dos usuários.

$$\text{Suspensão de cirurgias} = \frac{\text{Número de cirurgias suspensas}}{\text{Número de cirurgias agendadas}} \text{ x } 100$$

3.2.1.10 Taxa de mortalidade geral hospitalar

Indicador com a finalidade de avaliar o percentual de pacientes que faleceram durante a internação hospitalar. Mede indiretamente a qualidade do serviço assistencial prestado.

$$\text{Mortalidade} = \frac{\text{Número de óbitos no período}}{\text{Número de altas no período}} \text{ x } 100$$

Meta: a mortalidade geral de um hospital deverá ser inferior a 4%

3.2.1.11 Taxa de ocupação hospitalar

Relação percentual entre o número de pacientes e o número de leitos em determinado período. No denominador consideram-se os leitos instalados e constantes do cadastro do hospital, ainda que bloqueados e excluindo os leitos extra

$$\text{Ocupação} = \frac{\text{número de pacientes}}{\text{número total de leitos}} \times 100$$

Meta geral: 70%, porém pode variar consoante as diversas especialidades médicas

3.2.1.12 Tempo médio de permanência

Mede a eficiência da gestão hospitalar ao relacionar o número total de pacientes/dia com o número total de pacientes que tiveram alta no mesmo período. Esse índice é fundamental para avaliar o uso dos leitos hospitalares, identificar gargalos no fluxo de internações e orientar melhorias na qualidade do atendimento.

Valores elevados podem indicar demora na recuperação, má gestão ou falta de integração entre os serviços.

$$\text{TMP} = \frac{\text{Total de pacientes/dia}}{\text{Total de pacientes com alta no período}}$$

Meta geral**:** 5 dias podendo haver variações consoante as diversas especialidades médicas.

3.2.1.13 Taxa de Absenteísmo

O indicador Taxa de Absenteísmo visa acompanhar a não efetivação das consultas médicas (ou outros profissionais) previamente agendadas, decorrentes da ausência do paciente (assistido).

Metodologia de apuração do indicador:

$$\text{Taxa de absenteísmo \%} = \frac{\text{Vagas agendadas-consultas realizadas}}{\text{Vagas agendadas}} \times 100$$

Meta: A taxa de absenteísmo deverá ser inferior a 40% na atenção básica e 30% na atenção especializada. O envio dos dados deverá ocorrer em conformidade com o padrão estabelecido e dentro dos prazos estipulados.

3.2.1.14 Índice de Retorno em Consultas Médicas

Medir a proporção de pacientes que, após a consulta inicial, necessitam retornar para uma nova consulta em determinado período de tempo. Serve para avaliar a qualidade, a resolutividade e a eficiência do atendimento prestado ao usuário.

Metodologia de apuração do indicador:

$$\text{Índice de Retorno} = \frac{\text{Total de consultas subsequentes}}{\text{Total de primeiras consultas} + \text{Interconsultas}}$$

Meta: Envio dos dados em conformidade com o padrão esperado e dentro dos prazos estipulados. Para a rede de atenção básica espera-se um índice de retorno igual ou abaixo de 0,4; para a rede de atenção especializada, espera-se um índice de retorno igual ou abaixo de 0,5 e para os serviços de urgência e emergência deverá ser igual ou abaixo de 0,1

3.2.1.15 Taxa de Alta Global

Monitorar a resolutividade das unidades de atenção especializada e a aderência destas ao modelo de atendimento de alta resolutividade. A unidade deverá manter um registro atualizado da alta ambulatorial final, aqui nomeada “Alta Global”, definida como a condição em que o paciente recebeu alta da especialidade-base para a qual foi encaminhado na unidade de atenção especializada e, também, recebeu alta de todas as especialidades médicas e não médicas às quais foi enviado em interconsulta para a mesma condição médica atendida na especialidade-base.

Metodologia de apuração do indicador:

$$\text{Taxa de Alta Global \%} = \frac{\text{Total de altas}}{\text{Total de primeiras consultas médicas realizadas}}$$

Meta: a unidade de atenção especializada deverá manter uma Taxa de Alta Global igual ou superior a 25% no trimestre. O envio dos dados em conformidade com o padrão estabelecido deverá ocorrer até o dia 10 do mês subsequente.

3.2.2 Indicadores Qualitativos

3.2.2.1 Pesquisas de Satisfação dos Usuários

O órgão responsável pela parceria deverá realizar pesquisas de satisfação junto aos beneficiários dos projetos ou atividades desenvolvidas. Essas pesquisas devem ser baseadas em critérios objetivos e podem ser realizadas de forma presencial ou à distância, diretamente ou com apoio de terceiros.

A Política Nacional de Humanização (PNH) institui as Ouvidorias e Serviços de Atendimento ao Usuário (SAU) com o intuito de sistematizar as demandas advindas dos usuários internos e externos dos serviços públicos, de forma a possibilitar a elaboração de indicadores abrangentes que podem servir de suporte estratégico para a tomada de decisão. Ela orienta, encaminha, acompanha a demanda e responde ao cidadão sobre as providências adotadas.

Considerando os critérios de humanização que visam à valorização e o respeito à dignidade da pessoa usuária do serviço de saúde, familiar, acompanhante ou não, ou até mesmo o próprio usuário que ali trabalha, garantindo assim condições humanizadas para um atendimento em ambiente hospitalar.

É com este conceito de humanização que a CMA realizará o acompanhamento e monitoramento das manifestações realizadas na Ouvidoria/SAU para que este realmente inspire a credibilidade, a ética e o respeito ao cidadão. Assim, os indicadores de qualidade relacionados à atenção ao usuário contribuem na produção de informações que podem auxiliar na identificação dos pontos fortes e de fragilidade da instituição.

A coleta dos dados dos usuários deverá ser feita através de urnas físicas ou por meio eletrônico, distribuídas de forma acessível e em locais de grande circulação de pacientes, acompanhantes e colaboradores.

A mesma sistemática de coleta e tratamento das manifestações registradas pelos usuários da saúde e da assistência social, abrangidos pela PNH, poderá ser empregue em outras áreas

Os indicadores de qualidade a serem entregues são a Resolução de Reclamações e a Satisfação do Usuário que terão valoração individual de 12,5% e o somatório destes indicadores formará o macroindicador “Atenção ao Usuário”, com valoração máxima de 25%

O macroindicador “Atenção ao Usuário” servirá como ferramenta gerencial para que a Organização desenvolva estratégias para o melhoramento contínuo da assistência ao usuário, com foco no paciente e seu entorno familiar.

Deverá ser encaminhado até o dia 10 de cada mês relatório com análise crítica para cada indicador e os dados consolidados em planilha da pesquisa de Satisfação e Resolução de Reclamações, que serão avaliadas mensalmente.

O período de análise do relatório será do primeiro ao último dia do mês e a análise final do cumprimento da meta do indicador será preferencialmente quadrimestral, com consequente ajuste sobre o repasse financeiro caso não seja atingida a meta pactuada.

3.2.2.2 Mortalidade por Causas Evitáveis

Trata-se de um agravo à saúde prevenível pela atuação dos serviços de saúde através de intervenções eficazes, seja por políticas públicas, mudanças comportamentais ou acesso a cuidados médicos adequados atempadamente.

São mortes comumente associadas às causas que podem ser prevenidas ou tratadas tais como: doenças infecciosas, acidentes de trânsito, violência, complicações durante a gravidez ou parto ou ainda doenças crônicas controláveis como o diabetes ou a hipertensão arterial ou, finalmente, fatores de risco evitáveis como o alcoolismo ou o tabagismo.

Por sua natureza, trata-se de um indicador de elaboração complexa e multifatorial, mas que, ao mesmo tempo, permite a evidenciação adequada da efetividade das políticas públicas de saúde nos campos da prevenção, educação em saúde e de tratamento de condições clínicas diversas.

A mensuração do indicador é realizada com base na Lista Brasileira de Mortes Evitáveis. Para tanto, utiliza-se o número de óbitos cuja causa básica é considerada evitável segundo a Classificação Internacional de Doenças (CID-10), dividindo-se pelo total de óbitos no mesmo período, geralmente segregado em duas faixas etárias, de menores de 5 anos e entre 5 e 74 anos. (BRASIL, 2010).

3.3 Ferramentas de Monitoramento

O acompanhamento e a fiscalização da execução das parcerias deverão observar, obrigatoriamente, a análise de relatórios periódicos de execução, bem como a realização de visitas técnicas presenciais.

Os relatórios deverão conter a descrição detalhada das atividades desenvolvidas, a demonstração do cumprimento das metas pactuadas e a execução financeira dos recursos transferidos, constituindo elemento indispensável para a verificação da regularidade da parceria.

A verificação de conformidade deverá ser realizada mediante a utilização de instrumentos de controle previamente padronizados, notadamente por meio de checklists específicos, a fim de assegurar a uniformidade dos procedimentos e a comparabilidade dos resultados apurados.

Deverão ser igualmente promovidas a análise documental minuciosa e a realização de auditorias internas periódicas, com vistas à aferição da conformidade da execução em relação ao pactuado, à identificação de eventuais desconformidades e à adoção das providências corretivas cabíveis, em estrita observância aos princípios da legalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência e da transparência que regem a Administração Pública.

3.4 Metodologia de Avaliação

Para garantir que as parcerias com o Terceiro Setor atinjam seus objetivos e gerem o impacto social desejado, este manual estabelece uma metodologia de avaliação robusta e transparente.

O foco principal é a comparação sistemática entre os resultados esperados, definidos no plano de trabalho da parceria, e os resultados efetivamente alcançados durante a execução.

Essa análise permite não apenas verificar o cumprimento das metas pactuadas, mas também identificar desvios, avaliar a efetividade das ações e subsidiar a tomada de decisões para otimização contínua dos projetos, mediante a aplicação de indicadores sociais e econômicos.

3.4.1 Taxa de Mortalidade Infantil

A taxa de mortalidade infantil (TMI) é um dos principais indicadores de saúde pública e desenvolvimento social. Ela mede o número de óbitos de crianças menores de um ano de idade a cada mil nascidos vivos.

A análise deste indicador permite avaliar as condições de saúde da população, especialmente o acesso e a qualidade dos serviços de saúde materno-infantil em todas as suas dimensões, desde o pré-natal, o parto, as vacinações, aspectos nutricionais etc.

Em igual medida, permite avaliar o nível socioeconômico dado que a mortalidade infantil é fortemente influenciada por fatores como pobreza, saneamento básico, educação materna e nutrição; dessa forma, permite avaliar a efetividade das políticas públicas de proteção à infância e à maternidade.

Por ser um indicador sensível, variações na taxa de mortalidade infantil sinalizam rapidamente mudanças positivas ou negativas nas condições de vida e na atuação dos serviços públicos.

Metodologia de cálculo:

$$\text{TMI} = \frac{\text{óbitos de crianças com menos de 1 ano de vida}}{\text{número de nascidos vivos}} \text{ x } 1000$$

Meta: em linha com os ODS, reduzir a TMI para menos de 12 por mil nascidos vivos.

3.4.2 Razão de Mortalidade Materna

A Razão de Mortalidade Materna (RMM) é um dos indicadores mais importantes para avaliar a qualidade dos serviços de saúde, especialmente os relacionados ao cuidado pré-natal, parto e pós-parto e sua importância se destaca ao permitir a avaliação da qualidade do sistema de saúde e o monitoramento das condições sociais e econômicas. Permite ainda avaliar o cumprimento do compromisso assumido pelo país ao aderir aos ODS 2030 da ONU, que estabelecem como meta atingir uma razão inferior a 70 mortes maternas por 100.000 nascidos vivos até 2030. O acompanhamento contínuo é fundamental para medir o progresso em direção a esse compromisso.

Metodologia de cálculo

$$RMM = \frac{\text{número de óbitos maternos}}{\text{número de nascidos vivos no mesmo período}} \text{ x } 100.000$$

Meta: Reduzir e manter a RMM abaixo de 70 por 100.000 nascidos vivos.

3.4.3 Educação

O setor Educação, como da assistência social, padece da mesma carência de um regramento claro para a implantação e acompanhamento das parcerias entre o órgão público contratante e o terceiro setor com o estabelecimento de metas qualitativas que reflitam a excelência do serviço prestado e que permitam uma fiscalização do cumprimento destas metas de forma qualitativa.

Em análise aos documentos exigíveis pelo Poder Público para a celebração de Termos de Colaboração com Organização na área da educação, percebe-se que a estrutura documental não traz de forma clara e inequívoca a métrica de qualidade pela qual a Organização será acompanhada, fazendo uso de apontamentos genéricos como comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados.

Da mesma forma, informa-se sobre a obrigatoriedade das Organizações contratantes para “zelar pela manutenção de qualidade dos serviços prestados (...) em consonância como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Plano Municipal de Educação vigente;” (Caraguatatuba, 2017)

A prestação de contas por parte das Organizações, por vezes, é feita através da confecção de relatórios a serem entregues regularmente ao órgão contratante que, contudo, embora citem atividades lúdicas e pedagógicas executadas, não se aprofundam sobre a qualidade do serviço prestado e dos impactos sociais e educacionais das ações implementadas em detrimento da lógica meramente orçamentária.

Por outro lado, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em que pese medir os Ensinos Fundamental e Médio, não mede diretamente a educação infantil (creches e pré-escolas), objeto da parceria analisada, pois é calculado com base no desempenho de alunos do ensino fundamental (anos iniciais e finais) por meio das provas do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e das taxas de aprovação.

Para tanto, o Ministério da Educação (MEC) elaborou os “Indicadores da Qualidade na Educação Infantil”, instrumento de autoavaliação da qualidade das instituições de educação infantil, por meio de um processo participativo e aberto a toda a comunidade, em conjunto com Secretaria da Educação Básica, da Ação Educativa, da Fundação Orsa, da Undime e do Unicef.

Os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil são uma metodologia de autoavaliação escolar que estimula a gestão democrática, envolvendo diferentes agentes da escola: crianças, professores, gestores, funcionários, familiares, representantes de organizações locais, entre outros.

Tais buscou traduzir e detalhar os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (MEC/2006) em indicadores operacionais. São sete dimensões de qualidade abordadas:

- Planejamento institucional, multiplicidade de experiências e linguagens;
- Interações (espaço coletivo de convivência e respeito);
- Promoção da saúde;
- Espaços, materiais e mobiliários;
- Formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais;
- Cooperação e troca com as famílias e
- Participação na rede de proteção social.

3.5 Medidas Corretivas e Sanções

A Lei Federal 13.019 de 31 de julho de 2024, que estabeleceu o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil traz o regramento obrigatório para a identificação de eventuais irregularidades cometidas no âmbito da parceria, os procedimentos para sua correção e a previsão da aplicação de sanções tanto às organizações parceiras como aos gestores desta parceria.

3.5.1 Critérios para Identificação de Irregularidades:

A identificação de irregularidades na execução do objeto contratual observará os procedimentos e critérios estabelecidos no contrato de parceria ou legislações aplicáveis, sendo consideradas irregulares, para fins de execução contratual,

quaisquer ações ou omissões que afrontem as normas legais, regulamentares, contratuais ou as diretrizes específicas do plano de trabalho.

São hipóteses de irregularidades passíveis de punição:

— Erros nas prestações de contas, tais como divergência entre documentos comprobatórios e valores declarados, ausência de documentos obrigatórios, ou inconsistência de informações financeiras;

— Descumprimento de metas quantitativas ou qualitativas, incluindo a execução parcial ou ineficaz dos resultados pactuados, salvo motivo devidamente justificado e aceito pelo órgão contratante;

— Falhas na transparência, compreendendo a omissão ou publicação incompleta de informações obrigatórias nos meios determinados em lei ou no contrato;

— Ausência de dados obrigatórios, relativos à execução física ou financeira, ou inconsistência dos dados informados nos relatórios periódicos e sistemas oficiais de monitoramento.

A identificação de irregularidades poderá ocorrer mediante análise técnica dos relatórios de execução, de inspeções e visitas técnicas *in loco*, de auditorias internas ou externas, por denúncias formalmente recebidas e devidamente apuradas ou, ainda, através de outros meios legítimos de fiscalização e controle previstos em lei, como a atuação dos Conselhos Municipais.

As irregularidades ora apuradas serão apresentadas mediante formulação de Relatório de Apuração de Irregularidade, elaborado pela CMA ou servidor designado e que deverá conter:

1. Descrição objetiva da irregularidade constatada;
2. Referência expressa aos dispositivos legais, regulamentares ou contratuais infringidos;
3. Indicação dos elementos de prova colhidos;
4. Análise das consequências administrativas, financeiras e operacionais do ato ou omissão.

3.5.2 Procedimentos para correção

A identificação de eventuais irregularidades na execução do objeto do presente contrato de gestão ensejará, preliminarmente, a adoção de medidas de correção, nos

termos estabelecidos nesta cláusula, sem prejuízo da ulterior aplicação das sanções cabíveis, caso a irregularidade não seja sanada.

Constatada a irregularidade, o órgão contratante concederá à contratada a oportunidade de manifestação e correção, mediante:

1. Notificação formal, contendo a descrição detalhada da irregularidade, a indicação dos dispositivos contratuais infringidos e o prazo para regularização;
2. Prazo de resposta, de até 10 (dez) dias úteis, prorrogável por igual período mediante justificativa formal, para que a contratada apresente defesa e, se for o caso, demonstre a adoção de medidas saneadoras;
3. Plano de Ação Corretiva, quando aplicável, contendo as providências adotadas e o cronograma para regularização integral da pendência, a ser aprovado pelo órgão gestor.

O contratante avaliará a resposta apresentada e, caso constate a efetiva correção da irregularidade no prazo assinalado, registrará o saneamento nos autos, afastando-se a imposição de sanções administrativas.

De outra forma, caso a contratada não apresente resposta tempestiva, ou as providências adotadas sejam insuficientes para sanar a irregularidade, será instaurado procedimento específico para aplicação das sanções previstas na legislação, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

As medidas corretivas adotadas não eximem a contratada da responsabilidade pelo ressarcimento de eventuais danos ao erário e da obrigação de adimplir integralmente o objeto do contrato.

3.5.3 Das Sanções Administrativas

O descumprimento injustificado das metas pactuadas nos indicadores de desempenho estabelecidos nos termos de parceria ensejará a aplicação de sanções administrativas, sem prejuízo de outras previstas em lei ou no instrumento de parceria.

Inicialmente, aplica-se a advertência formal, por escrito, na primeira ocorrência de descumprimento parcial ou total de metas, com prazo máximo de 30 (trinta) dias para a apresentação de plano de ação corretiva.

É possível realizar glosa parcial dos valores financeiros correspondentes à meta não atingida, proporcional ao grau de inexecução, a ser apurada em sede de análise dos relatórios de monitoramento e avaliação. Esta medida não poderá ser aplicada exclusivamente nos casos de uso indevido de recursos públicos.

Outra penalidade possível é a suspensão temporária de repasses subsequentes, até a regularização da execução das metas pactuadas ou a aprovação do plano de correção pela Administração Pública.

Caso persistam o descumprimento das metas e/ou a ineficácia das ações corretivas, conforme avaliação fundamentada pela comissão de monitoramento e avaliação, é possível a rescisão unilateral do contrato.

As sanções aplicadas deverão sempre observar o contraditório e a ampla defesa, garantidos em procedimento administrativo próprio (Tomada de Contas Especial) e a reincidência no descumprimento de metas de desempenho poderá ser considerada fator de desqualificação para futuras parcerias, nos termos da legislação aplicável.

Sem prejuízo do exposto, a aplicação de rescisão contratual da parceria deverá ser acompanhada da devida comunicação aos órgãos de controle interno e externo, como a Controladoria Municipal, devendo serem notificados o Tribunal de Contas, o Ministério Público e o setor jurídico do órgão contratante.

3.5.4 Da Responsabilidade Solidária

Sendo constatadas irregularidades em relação a obrigações estabelecidas no Termo de Colaboração ou de fomento ou quando a Organização deixar de adotar sem justificativa suficiente as medidas saneadoras apontadas pela Administração Pública ou pelos órgãos de controle interno ou externo, a Lei 13.019/2.014, em seu artigo 48, determina a retenção das parcelas vincendas dos recursos a serem transferidos no âmbito da parceria.

Da mesma forma, transcorrido o prazo para saneamento da irregularidade ou da omissão e em não havendo o saneamento, o artigo 70 da mesma lei determina que a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deve adotar as providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento, nos termos da legislação vigente.

A responsabilização na gestão das parcerias entre o Poder Público e as entidades do Terceiro Setor é um pilar fundamental para a integridade e a efetividade na aplicação dos recursos e no alcance dos objetivos sociais, conforme estabelecido pela legislação vigente.

Tanto os agentes públicos quanto as entidades parceiras estão sujeitos a regimes de responsabilidade civil, administrativa e penal, dependendo da natureza e da gravidade de suas ações ou omissões. Isso implica que qualquer desvio, má aplicação de recursos ou descumprimento das normas pode gerar sanções, desde a obrigação de ressarcimento de danos até penalidades administrativas e criminais.

Para mitigar riscos e assegurar a boa governança, é imprescindível o dever de diligência e zelo por parte dos agentes públicos envolvidos na celebração, acompanhamento e fiscalização dessas parcerias.

Eles devem atuar com foco primordial na prevenção de irregularidades e na promoção da transparência, garantindo que todos os atos sejam pautados pela legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

A legislação prevê, inclusive, a responsabilidade solidária em casos de comprovado dolo ou culpa grave, o que reforça a necessidade de um monitoramento contínuo e rigoroso. Assim, a atuação proativa e transparente de todos os envolvidos é a chave para o sucesso das parcerias e para a proteção do interesse público.

3.5.5 Do Ressarcimento ao Erário

Exaurida a fase recursal, a Organização poderá solicitar autorização para que o ressarcimento ao erário seja promovido por meio de ações compensatórias de interesse público, mediante a apresentação de novo plano de trabalho, conforme o objeto descrito no termo de colaboração ou de fomento e a área de atuação da organização, cuja mensuração econômica será feita a partir do plano de trabalho original, desde que não tenha havido dolo ou fraude e não seja o caso de restituição integral dos recursos.

3.5.6 Guarda e Autenticidade dos Documentos

Nos termos da legislação vigente, a OSC deverá manter em arquivo, pelo prazo de 10 anos a partir da apresentação da prestação de contas todos os documentos originais da parceria.

Os documentos digitais com certificação digital terão validade jurídica como originais, devendo ser garantida a rastreabilidade e autenticidade das informações.

4 DA PRESTAÇÃO DE CONTAS E TRANSPARÊNCIA

A prestação de contas é elemento essencial para assegurar a transparência, o controle social e a correta aplicação dos recursos públicos nas parcerias firmadas com o Terceiro Setor.

Essa etapa não se limita à mera apresentação de documentos financeiros, mas visa demonstrar de forma clara os impactos e os resultados efetivamente alcançados com a execução das ações e serviços previstos.

Mais do que um processo administrativo-financeiro, ela deve evidenciar os resultados concretos gerados pelas ações pactuadas, permitindo à Administração Pública aferir a eficácia, eficiência e efetividade da parceria.

A transparência e o controle da execução dos recursos devem ser garantidos desde a celebração da parceria até a análise final da prestação de contas.

Portanto, ao elaborar a prestação de contas, é imprescindível adotar uma abordagem focada em resultados, incorporando avaliações qualitativas e quantitativas que assegurem a eficácia das ações implementadas. Essa prática fortalece a gestão pública e contribui para o aprimoramento contínuo dos serviços ofertados.

A Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) exerce papel fundamental no processo de prestação de contas, realizando a análise técnica dos relatórios e propondo medidas corretivas sempre que necessário.

A atuação da CMA na análise das prestações de contas deve ter como foco:

- A priorização do controle de resultados, com verificação do atingimento das metas pactuadas;
- A avaliação da execução do objeto da parceria, com atenção à eficiência, eficácia e efetividade das ações;

— A verificação da legalidade e da regularidade da aplicação dos recursos públicos, conforme plano de trabalho;

— A consideração dos instrumentos de aferição de resultados, como pesquisas de satisfação e visitas técnicas “in loco”.

4.1 Fases da Prestação de Contas

A análise da prestação de contas está dividida em três **fases sequenciais**, com procedimentos e responsabilidades claramente definidos: **Fase 1:** Apresentação da Prestação de Contas (Responsabilidade da OSC); **Fase 2:** Análise Técnica e Manifestação Conclusiva (Responsabilidade da Administração Pública / CMA) e **Fase 3:** Parecer Conclusivo e adoção de providências.

Nesse sentido, seguem Fluxogramas e Anotações das Prestações de Contas, de forma a demonstrar as etapas mencionadas com base na Legislação vigente e nas Instruções do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

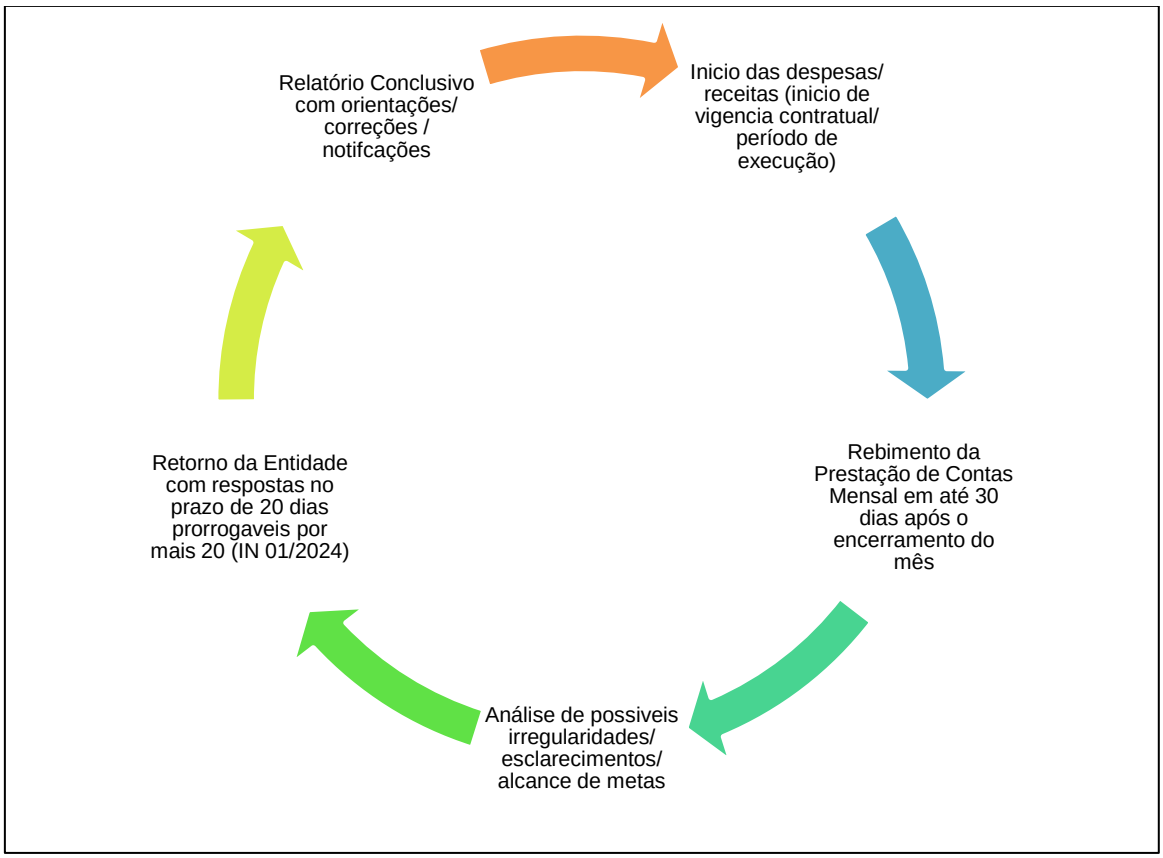


Figura 1 - Trâmite Mensal – 1ª Fase

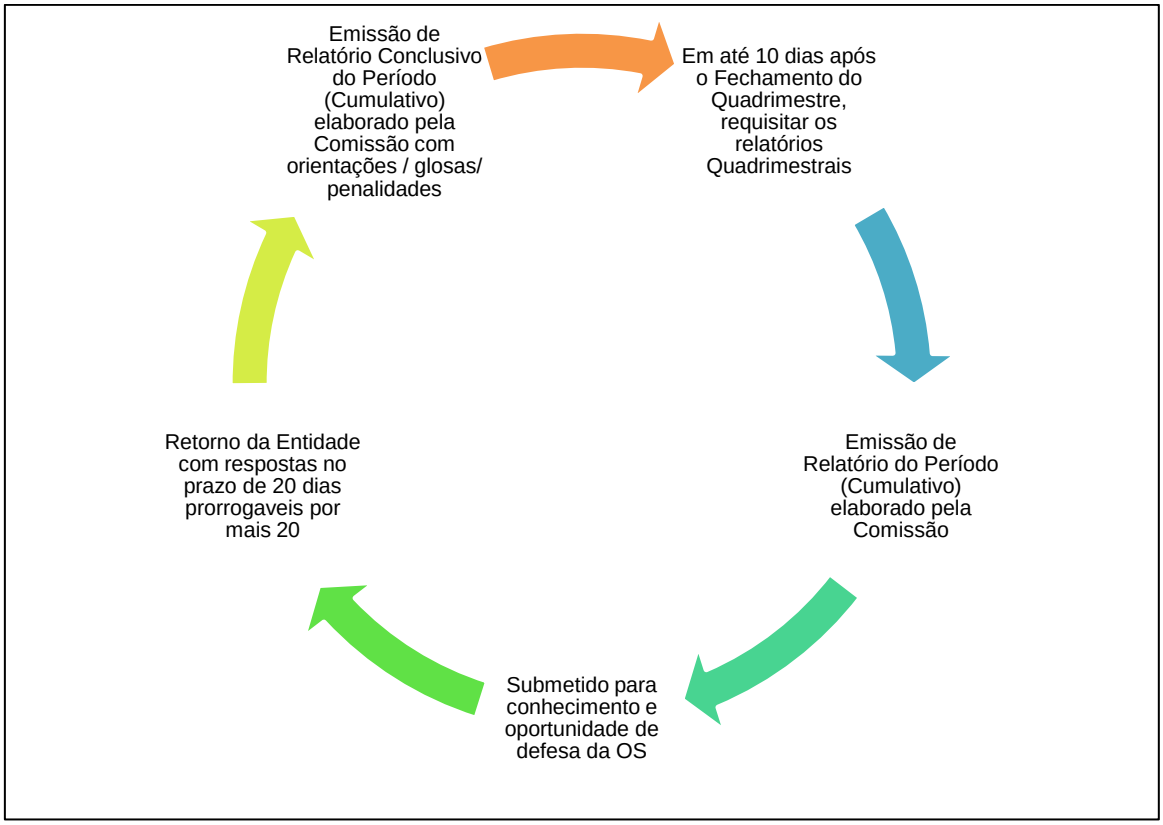


Figura 2 - Avaliação Quadrimestral – 2ª Fase

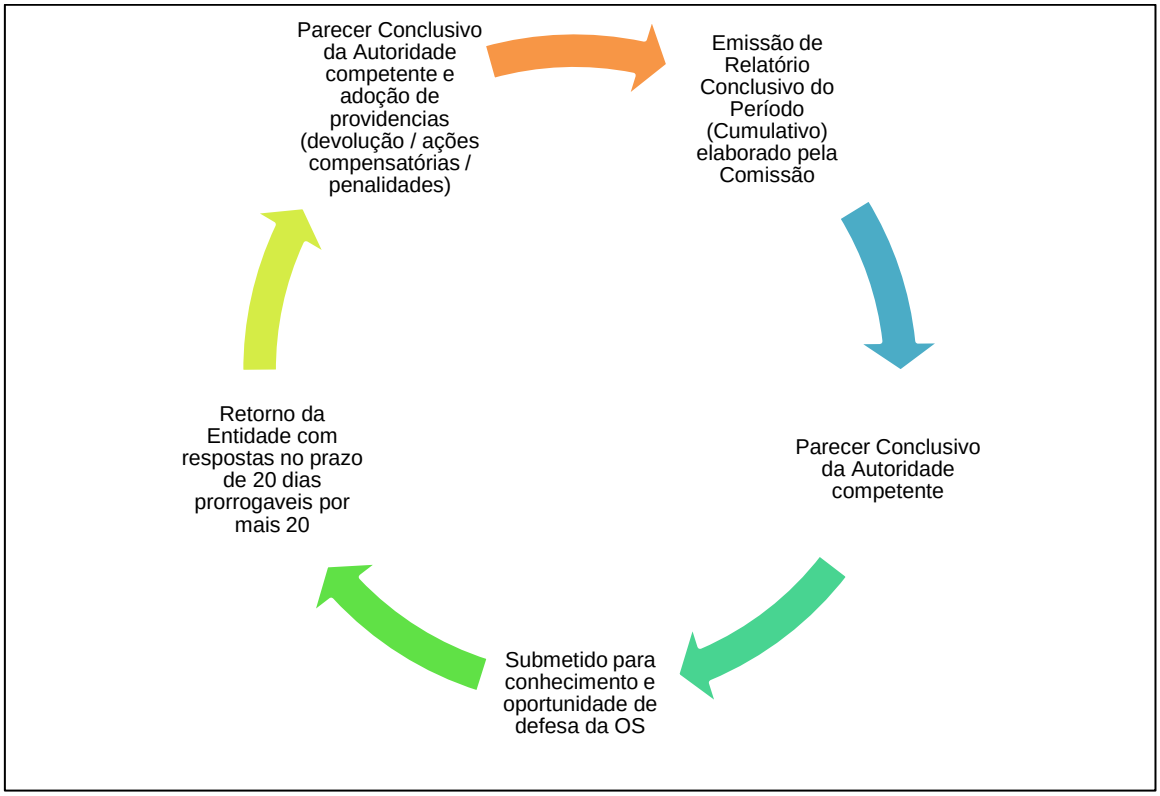


Figura 3 - Parecer Conclusivo – 3ª Fase

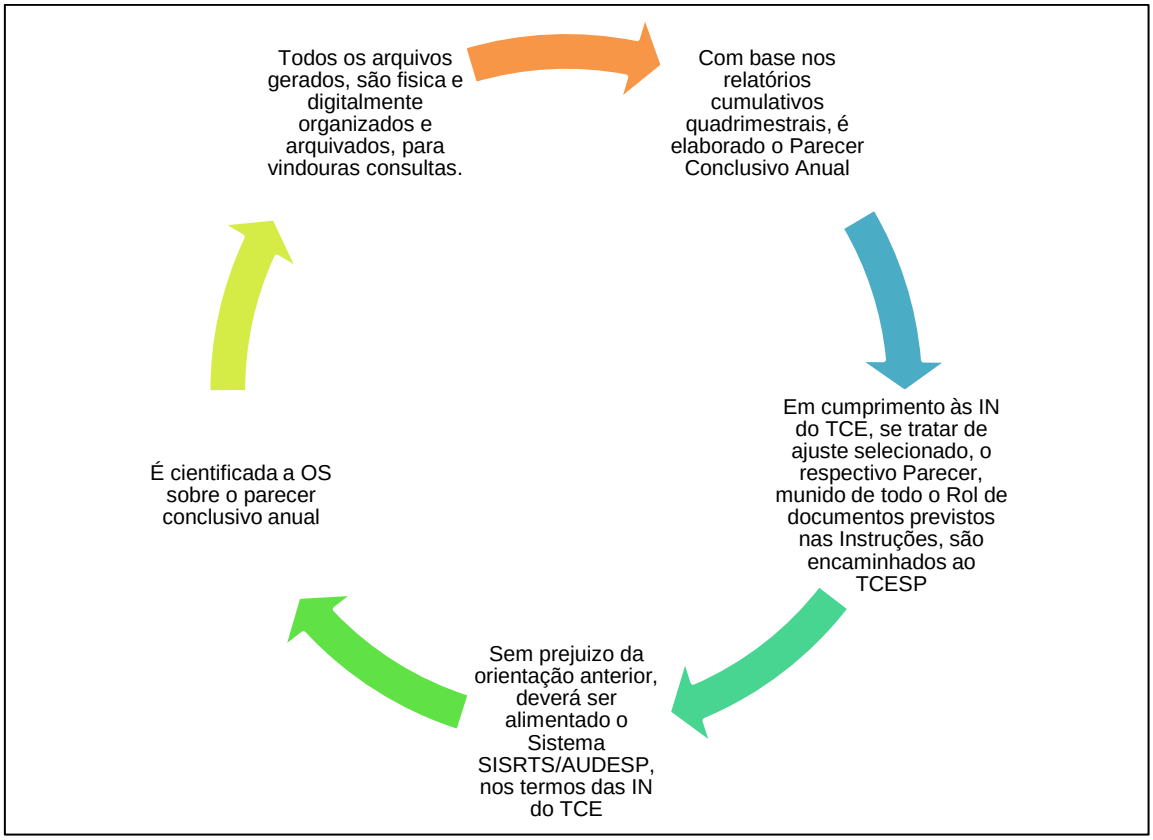


Figura 4 - Providencias – 3ª Fase

4.1.1 Apresentação da Prestação de Contas

Nesta etapa, a OSC deve apresentar à Administração Pública toda a documentação exigida no plano de trabalho e na legislação vigente, observando os prazos estipulados no instrumento de parceria.

Para o adequado acompanhamento e fiscalização da execução das parcerias, a Comissão de Monitoramento e Avaliação deverá exigir e analisar a documentação pertinente às prestações de contas parciais e finais, conforme detalhamento a seguir:

4.1.1.1 Prestação de Contas Parcial

Na Prestação de Contas Parcial, que poderá ser mensal e/ou quadrimestral consoante o termo firmado, considera-se documentação mínima exigida:

— Relatório de execução do objeto, contendo a descrição das atividades realizadas e o alcance das metas previstas, elaborado pela Organização, contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do

objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados no período em análise;

- Relatório de execução financeira - elaborado pela Organização, contendo a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas no período em análise e sua vinculação com a execução do objeto, na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho.
- DIRD - Demonstrativo Integral de Receitas e Despesas elaborado pela Organização, de acordo com cada tipo de ajuste firmado, nos moldes das instruções do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo vigente à época, no período em análise;
- Cópias dos contratos firmados com recursos públicos;
- Conciliação bancária e extratos da conta específica;
- Registro de bens móveis e imóveis adquiridos com recursos da parceria no período de referência;
- Memória de cálculo das despesas rateadas entre diferentes projetos ou fontes de financiamento, se houver;
- Critérios de distribuição de custos indiretos**,** devidamente justificados e documentados
- Certidões de regularidade fiscal**,** abrangendo tributos federais, FGTS e Justiça do Trabalho, vigentes à época da prestação;
- Relatório sobre indenizações judiciais pagas, caso ocorram, com identificação da origem, natureza e valor da despesa.
- Cumprimento da legislação sobre transparência

A prestação de contas parcial obrigatória pode ser exigida mensal e/ou quadrimestral, levando em consideração a periodicidade dos repasses de recursos realizados, conforme cronograma de desembolso.

Trata-se de procedimento também simples, que tem por objetivo acompanhar a execução do objeto da parceria visando, em especial, a análise do cumprimento das metas e indicadores para possíveis glosas no período posterior, além de correção imediata e/ou orientação da melhor forma de execução.

4.1.1.2 Prestação de Contas Final

Nessa oportunidade são exigidos os mesmos documentos relacionados na prestação de contas parcial, porém as informações devem abranger todo o exercício em análise ou, em caso de término da parceria, até vigência final.

A prestação de contas final, realizada anualmente, deve seguir a normativa bem fundamentada na Instrução nº 01/2024 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Tem como finalidade a verificação pormenorizada da real prestação do serviço contratado junto à Organização parceira, avaliando o cumprimento das metas contratadas bem como a real execução do objeto do contrato.

Para tanto, apresenta-se a relação exigida:

- **Relatório anual de execução do objeto do ajuste**, consolidando as ações realizadas e os resultados obtidos, contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados elaborado pela Organização.
- **Relatório de execução financeira** elaborado pela Organização, contendo a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto, na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho.
- **Demonstrativo Integral de Receitas e Despesas (DIRD)**, elaborado pela Organização nos moldes das instruções do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo vigente à época
- **Relatório técnico de monitoramento e avaliação**, atualizado e conclusivo, elaborado pelo gestor da parceria, contendo análise crítica do desempenho da execução.
- **Contratos e instrumentos celebrados** com recursos da parceria.
- **Conciliação bancária e extratos bancários** da conta específica.
- **Termo de Consentimento** para acesso às informações bancárias, autorizando a Administração Pública a verificar a movimentação da conta.
- **Balanço Patrimonial e Notas Explicativas**, elaborados conforme as normas contábeis aplicáveis.

- **Demais demonstrações contábeis e financeiras**, exigidas para análise da situação econômico-financeira da organização.
- **Certidão de Registro e Regularidade do Conselho Regional de Contabilidade (CRC)** dos responsáveis contábeis.
- **Certidões de regularidade fiscal** (tributos federais, FGTS e Justiça do Trabalho).
- **Registro de bens móveis e imóveis adquiridos**, com identificação e destinação.
- **Comprovante de devolução de recursos não aplicados**, conforme determinações legais e contratuais.
- **Declaração de inexistência de membros da Administração Pública** na diretoria da organização, nos termos da legislação vigente.
- **Memória de cálculo das despesas rateadas**, acompanhada da identificação das fontes de recursos utilizadas.
- **Critérios adotados para a distribuição de custos indiretos** entre os projetos.
- **Relatório sobre indenizações judiciais pagas**, se houver, com detalhamento.

4.1.2 Análise Técnica e Manifestação Conclusiva

De responsabilidade da Administração Pública através da CMA, a análise da prestação de contas de parcerias com o Terceiro Setor, conforme as diretrizes das Leis Federais nº 9.637/1.998 e nº 13.019/2.014, é crucial para assegurar a conformidade e a organização do processo. Essa análise deve ocorrer em etapas sequenciais, a seguir descritas.

4.1.2.1 Recebimento e verificação inicial

Ao receber a documentação enviada pela Organização da Sociedade Civil (OSC), o primeiro passo é realizar uma conferência formal de todos os itens exigidos.

Essa verificação inicial deve confirmar que a documentação apresentada está completa e em conformidade tanto com o plano de trabalho específico da parceria quanto com a legislação vigente.

Simultaneamente à conferência, é mandatório o registro de toda a documentação em sistema ou plataforma eletrônica, em atendimento ao disposto no Art. 65 da Lei nº 13.019/2.014.

Esse registro eletrônico não só otimiza o fluxo de trabalho e o acesso às informações, mas também garante a rastreabilidade e a transparência de todo o processo de acompanhamento e fiscalização da parceria.

4.1.2.2 Análise técnica preliminar pelo gestor da parceria

A etapa de análise técnica preliminar é conduzida pelo gestor da parceria, de forma a assegurar o acompanhamento contínuo e eficaz das parcerias entre o poder público e o Terceiro Setor, em conformidade com as Leis Federais nº 9.637/1.998 e nº 13.019/2.014.

Nesta fase, o gestor é responsável por uma verificação inicial detalhada da conformidade documental e financeira da prestação de contas apresentada pela OS ou OSC.

Além da conformidade formal, o gestor deve realizar uma avaliação crítica do uso dos recursos, analisando como as despesas se relacionam diretamente com as metas estabelecidas e o objeto pactuado no plano de trabalho.

Essa análise preliminar permite identificar rapidamente possíveis inconsistências ou desvios, garantindo que os recursos públicos estejam sendo aplicados de forma eficiente e alinhada aos objetivos da parceria.

4.1.2.3 Elaboração do Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação

Realizada a análise preliminar, o gestor da parceria elabora um Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação. Este documento é fundamental para a governança da parceria e deve ser emitido com uma periodicidade mínima quadrimestral.

O relatório deve ser abrangente, incluindo uma avaliação detalhada do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho, dos resultados alcançados pela Organização da Sociedade Civil (OSC) e dos impactos sociais gerados pelas ações.

Além disso, é crucial que o documento analise o uso dos recursos financeiros, demonstrando a correta aplicação e a relação com os objetivos da parceria.

Este instrumento permite não apenas a fiscalização, mas também o aprimoramento contínuo da execução.

4.1.2.4 Encaminhamento à Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA)

Após a submissão da prestação de contas da parceria, conforme as diretrizes da legislação vigente, o relatório técnico e a documentação comprobatória serão encaminhados à Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA).

A CMA tem a responsabilidade de realizar uma análise crítica e aprofundada de todo o material recebido, verificando a conformidade com o plano de trabalho e a legislação vigente, e emitindo um relatório conclusivo sobre a prestação de contas analisada.

Se a análise da CMA indicar que os dados e a documentação estão corretos e em consonância com o que foi pactuado, o relatório será homologado.

No entanto, caso sejam identificadas inconsistências ou irregularidades, a CMA solicitará à Organização da Sociedade Civil (OSC) a complementação de informações ou a adoção de providências corretivas.

Nesse cenário, a OSC será formalmente notificada para sanar as irregularidades apontadas ou apresentar suas justificativas, garantindo o direito ao contraditório e à ampla defesa antes de qualquer decisão final.

4.2 Prioridade na Avaliação de Resultados

A Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA), em suas análises das parcerias com o Terceiro Setor, deve ir além da mera verificação da regularidade formal dos documentos e da aplicação financeira dos recursos.

Sua abordagem deve ser centrada na efetividade das ações realizadas, com ênfase no impacto gerado para o público-alvo e na qualidade dos serviços entregues. Isso significa que a avaliação deve priorizar os resultados alcançados e o benefício real para a sociedade.

Para assegurar essa perspectiva, a CMA utilizará análise e instrumentos obrigatórios de verificação dos resultados, conforme previsto no plano de trabalho aprovado e termo celebrado.

Entre essas análises e instrumentos, destacam-se a análise de metas previstas e realizadas, a aplicação de pesquisas de satisfação com os usuários dos serviços, que capturam a percepção dos beneficiários diretos sobre a qualidade e adequação das entregas, entre outras análises.

Além disso, serão realizadas visitas técnicas "in loco" para verificar a efetiva entrega dos serviços pactuados e a aderência à realidade. É fundamental que todas essas ações de verificação sejam devidamente registradas e documentadas, tornando-se parte integrante da análise técnica da CMA.

4.3 Critérios para Análise Técnica e Financeira

A avaliação das parcerias celebradas entre o poder público e o Terceiro Setor é um processo essencial para assegurar a boa governança e a efetividade na aplicação dos recursos públicos.

Para tanto, são estabelecidos critérios claros e objetivos para a análise técnica e financeira das prestações de contas. O objetivo é ir além da mera formalidade documental, buscando verificar o impacto real das ações e a correta utilização dos fundos.

Em caso de irregularidades, a organização parceira deve ser formalmente notificada para apresentar os devidos esclarecimentos ou sanar os apontamentos dentro do prazo regulamentar.

A análise técnica focará na qualidade da execução e nos resultados alcançados. Isso inclui a verificação da execução do objeto conforme o plano de trabalho, um comparativo detalhado entre as metas propostas e os resultados entregues, e a avaliação dos benefícios gerados à população.

Também será considerado o grau de satisfação do público atendido e a sustentabilidade das ações após o término da parceria, garantindo que o investimento público produza efeitos duradouros.

Já a análise financeira se concentrará na conformidade e no nexo causal das despesas. Serão avaliados o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e as metas executadas, a conformidade legal e contratual dos gastos, a apresentação de

justificativas para desvios de metas ou orçamentários, e a identificação de eventuais valores a serem glosados.

4.4 Relatório Conclusivo da CMA

A Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) atua como instância técnica permanente responsável pelo acompanhamento sistemático da execução das parcerias firmadas entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), nos termos da legislação vigente.

Compete à CMA verificar o cumprimento dos objetivos pactuados, analisar a conformidade da aplicação dos recursos públicos e emitir parecer conclusivo que contemple aspectos contábeis, jurídicos, fiscais e de desempenho da parceria, sempre à luz dos princípios constitucionais da Administração Pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nesse sentido, o relatório conclusivo elaborado pela CMA deve conter, de forma clara e objetiva, os elementos mínimos que possibilitem a análise crítica da execução da parceria, contribuindo para a transparência, a responsabilização e a melhoria contínua da gestão pública em regime de colaboração.

Dessa forma, o relatório conclusivo da CMA deverá conter, no mínimo:

- Identificação da OSC e da parceria analisada;
- Descrição do objeto e das metas pactuadas;
- Resumo dos repasses efetuados e execução financeira;
- Registro de glosas, se houver, com justificativas;
- Avaliação da regularidade contábil, jurídica e fiscal;
- Análise da economicidade e efetividade da parceria;
- Verificação dos princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência);
- Análise da(s) manifestação(ões) da OSC sobre as irregularidade e glosas apresentadas pela CMA, se cabível(is);
- Manifestação conclusiva sobre as informações, documentos e manifestações coletadas;
- Classificação da prestação de contas, se regular, com ressalvas, ou irregular;

— Recomendações, se cabíveis.

4.5 Classificação da Prestação de Contas

Na análise da prestação de contas das parcerias com o Terceiro Setor, a Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) deve seguir critérios rigorosos.

O objetivo é garantir a efetividade, a legalidade e a transparência na aplicação dos recursos públicos. A CMA observará os pontos a seguir apresentados.

Primeiro, será avaliado o alcance das metas e resultados pactuados, verificando se os objetivos estabelecidos no instrumento de parceria foram integralmente cumpridos.

Em segundo lugar, a regularidade da execução financeira será criteriosamente analisada, exigindo a comprovação adequada de todas as despesas realizadas e a observância dos princípios da legalidade, economicidade e eficiência.

Além disso, a CMA focará na coerência entre a execução física e financeira, assegurando que haja compatibilidade entre as atividades de fato realizadas e os recursos empregados.

Por fim, a análise buscará a ausência de irregularidades graves, como desvio de finalidade, má gestão dos recursos, falta de documentos comprobatórios ou qualquer outro fato que comprometa a lisura da execução da parceria.

Analisados os documentos seguindo os critérios mencionados, a CMA concluirá seus trabalhos podendo recomendar:

— **Aprovação das contas**: As contas serão aprovadas quando comprovado o alcance dos resultados previstos e a regularidade da aplicação dos recursos públicos.

— **Aprovação com ressalvas**: As contas serão aprovadas quando comprovado o alcance dos resultados previstos e a regularidade da aplicação dos recursos públicos, porém identificando irregularidades sanáveis, propondo medidas corretivas;

— **Rejeição**: As contas serão rejeitadas quando constatada a não execução do objeto, o desvio de finalidade dos recursos, a inexecução de metas sem justificativa aceita, ou outros vícios graves na gestão dos recursos. A rejeição pode ser parcial ou total da prestação de contas.

— **Encaminhamento aos órgãos de controle e ao Ministério Público**, conforme a gravidade das irregularidades apuradas, para adoção de providências legais.

4.6 Aprovação Final da Prestação de Contas

A autoridade competente para assinar o termo de parceria será responsável por decidir sobre a aprovação final da prestação de contas, com base nos pareceres técnico, financeiro e jurídico emitidos tanto pelo gestor da parceria, como dos relatórios e pareceres emitidos pela CMA.

Referida responsabilidade pode ser delegada às autoridades diretamente subordinadas, como é o caso dos secretários municipais, mas sua subdelegação é vedada.

Nesse sentido, o parecer conclusivo deverá classificar a prestação de contas em uma das seguintes categorias:

Quadro 5 - Classificação do Parecer Conclusivo

Classificação	Descrição	Consequências
Regular	Cumprimento integral do objeto, metas e regras legais.	Arquivamento da prestação de contas.
Regular com Ressalvas	Irregularidades formais **sem danos ao erário**.	Adoção de medidas corretivas. Pode ensejar advertência ou recomendações.
Irregular	Falhas graves como: - Omissão no dever de prestar contas; - Descumprimento injustificado das metas; - Danos ao erário; - Desvio, desfalque ou fraude com recursos públicos.	Instauração de tomada de contas especial, responsabilização e glosa.

Fonte: Elaborado pela Autora com base na legislação vigente

4.7 Controle Interno e Responsabilidades

É fundamental que seja garantida a conformidade com as obrigações estabelecidas na legislação vigente, assegurando a transparência e a correta aplicação dos recursos públicos.

Para tanto, após o processamento da prestação de contas com a manifestação do gestor da parceria, relatório conclusivo da CMA nos moldes anteriormente mencionado, bem como emissão do parecer conclusivo de prestação de contas parcial/final da autoridade competente, faz-se necessário, ainda, a instrução dos autos com a manifestação formal do Controle Interno da Administração Pública sobre a prestação de contas analisada.

Sua atuação é fundamental para garantir a conformidade com as obrigações estabelecidas na legislação vigente. Isso significa que o controle interno atua como um mecanismo de salvaguarda do erário, prevenindo irregularidades e promovendo a eficiência na execução das políticas públicas descentralizadas.

Nesta etapa, o controle interno procede à análise da conformidade formal e material da execução do objeto da parceria, verificando a aderência aos termos do instrumento jurídico, a legalidade das despesas, a consecução das metas e resultados previstos, e a observância dos princípios da administração pública, como a impessoalidade e a moralidade.

A manifestação do Controle Interno sobre a prestação de contas do período analisado, busca identificar eventuais desvios, falhas ou impropriedades na execução da parceria, subsidiando a decisão da autoridade superior e, se necessário, embasando a aplicação de sanções ou a instauração de tomada de contas especial.

Para efetividade de sua atuação, a legislação assegura o livre acesso dos agentes do controle interno, assim como dos agentes da administração pública e do Tribunal de Contas correspondente, aos processos, documentos e informações relacionadas aos termos celebrados, bem como aos locais de execução do respectivo objeto.

Esse acesso irrestrito é vital para que o controle interno exerça sua função de fiscalização e auditoria, contribuindo decisivamente para a integridade e a legitimidade das parcerias com o terceiro setor.

4.8 Ações Compensatórias

Nas hipóteses em que forem identificadas irregularidades na execução de parcerias regidas pela Lei Federal nº 13.019/2.014, sem que haja dolo, fraude ou desvio de finalidade, admite-se, como medida alternativa à devolução imediata dos recursos públicos glosados, a adoção de ações compensatórias.

Tais ações consistem na execução de novas atividades pela Organização da Sociedade Civil (OSC), desde que mantenham aderência ao objeto originalmente pactuado.

Importa destacar que a possibilidade de compensação só se configura após o encerramento da fase recursal relativa à prestação de contas, momento em que a OSC poderá apresentar proposta de novo plano de trabalho, em área compatível com a parceria original e com valor equivalente ao montante glosado.

Essa medida visa à recomposição do interesse público afetado, preservando a finalidade social da parceria e promovendo a responsabilização proporcional à natureza da irregularidade identificada

Assim, nos casos de repasses públicos serem fundamentados pela Lei n. 13.019/2.014, é possível a glosa de valores sem dolo ou fraude, conforme dispõe o art. 72, §2º, onde exaurida a fase recursal, a OSC poderá solicitar a adoção de ações compensatórias, desde que apresente novo plano de trabalho compatível com o objeto original; esteja em área de atuação compatível com a parceria e a mensuração da compensação seja equivalente aos valores glosados.

Essa alternativa não se aplica nos contratos de gestão, bem como em casos de dolo, fraude ou desvio de finalidade, quando será exigida a devolução integral dos recursos.

4.9 Transparência

A transparência na divulgação de informações relevantes é essencial para a sustentabilidade e eficiência das parcerias com as organizações da sociedade civil, influenciando diretamente a tomada de decisões sobre financiamento e promovendo um ambiente mais confiável.

Além disso, diferentes partes interessadas demandam distintos níveis e tipos de divulgação, tornando necessário um modelo de informação que atenda às necessidades específicas dessas organizações.

A evidenciação é uma maneira de tornar públicas as ações desenvolvidas pelas organizações do terceiro setor. Segundo Silveira e Borba (2010), as organizações possuem uma finalidade com cunho no aspecto social, o que vem a refletir na necessidade de transparência e na responsabilidade da entidade sobre seus atos, que deverão ter impacto social.

Para Silveira e Borba (2010, p. 43),

> A Evidenciação Contábil é a forma mais usual, e em muitas entidades é a única forma para demonstrar à sociedade o valor social de suas atividades. Assim, a adequação da evidenciação contábil das entidades do Terceiro Setor pode ser considerada como índice de transparência dessas entidades, informação de suma importância para gerar crédito a essas Entidades diante da sociedade.

Nesse sentido, por possuírem finalidade pública ou coletiva, as organizações do Terceiro Setor devem garantir transparência e a melhor evidenciação possível de suas ações, uma vez que a ausência desses princípios comprometeria sua legitimidade e sustentabilidade.

Para Silveira e Borba (2010, p. 43), “[...] é requisito de sobrevivência a devida prestação de contas de suas ações”, reforçando a importância da divulgação clara e acessível das informações sobre a gestão e utilização dos recursos.

Dessa forma, a transparência não apenas fortalece a confiança do público e dos financiadores, mas também contribui para a eficácia das organizações na execução de suas finalidades sociais.

Assim, como base no estudo de Gollo, Schulz, Rosa (2014), apresenta-se um Checklist para análise da transparência, como medida auxiliar na captação de dados nos sítios eletrônicos das instituições.

Com as informações coletadas, pretende dar elementos para a CMA verificar se as entidades utilizam as boas práticas de governança corporativa em suas atividades.

Nessa abordagem, seguindo os critérios baseados nos mencionados estudos, no qual considerou a valorização de 0 para entidades que não atendem ao critério estipulado no Checklist e 1 quando o item é atendido, o Quadro 6 apresenta o conteúdo mínimo a ser publicado, visando atender também as Instruções do Tribunal

de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), que evidenciam questões importantes a serem consideradas, a saber:

Quadro 6 - Checklist para coleta de dados em sítios eletrônicos

Pilar de Governança	Checklist Entidades	Pontuação
Transparência	Possui sítio eletrônico próprio?	
Transparência	Possui informações cadastrais no sítio? Ou em redes sociais?	
Transparência	Divulgação sobre representantes da administração?	
Transparência	Dados sobre estrutura física da entidade?	
Transparência	Apresenta contato com números de telefones e e-mails no sítio?	
	Apresenta o termo celebrado e suas alterações posteriores	
	Apresenta o plano de trabalho com especificação do objeto do ajuste, detalhamento das atividades a serem executadas	
Transparência	Evidências de atendimentos realizados?	
Transparência	Demonstração de fotos e vídeos sobre a instituição?	
Transparência	cópias do regulamento de compras e contratações e do regulamento de contratação de pessoal vigentes durante o período da prestação de contas;	
Prestação de Contas	balanços dos exercícios encerrado e anterior, demais demonstrações contábeis e financeiras e respectivas notas explicativas, acompanhados do balancete analítico acumulado do exercício, da entidade pública gerenciada	
Prestação de Contas	Demonstração de Resultados do exercício	
Prestação de Contas	Relatórios Técnicos anuais de prestação de contas da OS, os pareceres anuais do órgão contratante e os relatórios conclusivos anuais da Comissão de Avaliação, nos termos da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;	
Prestação de Contas	relação nominal dos empregados admitidos ou mantidos com recursos do contrato de gestão, indicando as funções, as datas de admissão, as datas de demissão (quando for o caso), bem como a remuneração bruta e individual no período;	
Prestação de Contas	Demonstrativo Integral das Receitas e Despesas, conforme modelo contido nas Instruções do TCE-SP	
Prestação de Contas	relatório conclusivo da análise da execução do termo elaborado pela Comissão de Avaliação, demonstrando que a parceria permanece a melhor opção para a Administração Pública	
Prestação de Contas	Apresenta dados de funcionários que compõem a entidade?	

Todos os atos relacionados à celebração, execução, monitoramento e prestação de contas das parcerias devem ser publicados em meios oficiais de comunicação, como o portal da transparência da Administração Pública, da entidade parceira e/ou outros canais institucionais disponíveis.

É obrigatória a divulgação:

— Do Termo celebrado, extrato dos instrumentos de parceria e seus respectivos termos aditivos.

- Dos relatórios de monitoramento e avaliação elaborados quadrimestralmente, nos sites das organizações parceiras e nos portais institucionais.
- Dos documentos que compõem as prestações de contas apresentadas pelas organizações, relacionados no item **Erro! Fonte de referência não encontrada.** do presente manual.
- Dos pareceres conclusivos sobre a aprovação ou rejeição das contas.
- Dos extratos dos Termos Aditivos firmados;
- Dos ofícios de prorrogação de vigência firmados pela autoridade competente.
- Cópia das publicações deverão ser juntadas ao processo administrativo de acompanhamento da execução da parceria
- Dos relatórios de execução nos sites das OSCs e nos portais institucionais.

A publicidade deve garantir acesso amplo e facilitar a fiscalização tanto pelos órgãos de controle quanto pela sociedade civil, respeitando sempre as normas de proteção de dados pessoais e o sigilo legal, quando aplicável.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adoção de modelos de contratualização com entidades do Terceiro Setor para a execução de políticas públicas, especialmente nas áreas da Saúde, Educação e da Assistência Social exige não apenas o cumprimento dos dispositivos legais, mas também a consolidação de práticas robustas de governança, transparência e controle social.

Nesse contexto, a existência de mecanismos de monitoramento contínuo é essencial para garantir a efetividade das parcerias firmadas, assegurando que os recursos públicos sejam aplicados com eficiência, equidade e foco em resultados concretos para a população.

A atuação estratégica do Gestor e da Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) assume papel central no fortalecimento da gestão pública municipal.

Cabe tanto ao Gestor como à CMA, não apenas acompanhar o cumprimento dos contratos e termos celebrados, mas também promover a cultura da avaliação de desempenho, assegurando a responsividade das organizações contratadas.

Ao estabelecer indicadores, validar metas e recomendar melhorias, a CMA contribui para elevar o padrão dos serviços ofertados à sociedade, reforçando o papel do município como indutor da qualidade e da inovação na gestão das políticas públicas.

Nesse sentido, importante que sejam formalizados todos os atos, registrando todas as ações de acompanhamento e fiscalização, mediante atuação preventiva e, diante de irregularidades, sejam adotadas as providências imediatas, inclusive com consulta à assessoria jurídica em casos relevantes, de forma a garantir a prioridade à transparência, publicidade e à gestão responsável dos recursos públicos.

5.1 Perspectivas Futuras

O aperfeiçoamento constante da relação entre o poder público e as entidades do Terceiro Setor deve se apoiar em ferramentas tecnológicas de gestão e fiscalização, como sistemas informatizados de prestação de contas, painéis de indicadores em tempo real como ferramentas de *business intelligence* e plataformas de transparência acessíveis ao controle social.

A digitalização dos processos e o uso de dados como base para a tomada de decisão fortalecem a capacidade institucional da administração municipal, tornando o acompanhamento mais ágil, objetivo e auditável, em linha com a meta 16.6 dos ODS das Nações Unidas.

Por fim, este manual não deve ser entendido como um instrumento estático, mas como uma referência viva e evolutiva. Sua revisão periódica é imperiosa, especialmente em face das frequentes atualizações normativas, jurisprudenciais e às mudanças nas diretrizes das políticas públicas nacionais.

Recomenda-se que, a cada ciclo de contratualização, o Ente Contratante promova revisões técnicas deste material, incorporando as lições aprendidas, os avanços operacionais e as contribuições dos órgãos de controle e da sociedade civil. Desta forma, será possível sedimentar uma cultura de excelência, integridade e compromisso com o interesse público.

6 REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise em Saúde e Vigilância de Doenças não Transmissíveis. **Lista Brasileira de Causas de Mortes Evitáveis por Intervenções do Sistema Único de Saúde: óbitos evitáveis por causas selecionadas – 5 a 74 anos**. Brasília: Ministério da Saúde, 2010. Disponível em: http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/sim/Obitos_Evitaveis_5_a_74_anos.pdf. Acesso em: 18 jul. 2025.

_____. Agência Nacional de Saúde Suplementar (Brasil). **Fichas dos indicadores do Projeto Parto Adequado**. Rio de Janeiro: ANS, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/ans/pt-br/arquivos/assuntos/gestao-em-saude/parto-adequado/FICHAS_TODOS_INDICADORES.pdf. Acesso em: 27 jul. 2025.

_____. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1.998. *Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 mai. 1.998.

_____. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2.014. *Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil; altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e nº 9.790, de 23 de março de 1999; e dá outras providências*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º ago. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13.019compilado.htm. Acesso em: 22 set. 2024

_____. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2.021. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União: Seção 1, ed. extra, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 26 jul. 2025.

CARAGUATATUBA. Termo de Colaboração celebrado entre o Município de Caraguatatuba, por meio da Secretaria Municipal de Educação, e a Creche Meimei de Caraguatatuba. Processo n. 6284/2017. Caraguatatuba, 2017. Disponível em: https://caraguatatuba.geosiap.net.br/transparencia/terceiro-setor/parcerias-celebradas/540339/instrumento-de-parceria/3460. Acesso em: 27 jul. 2025.

CONDUTA, L. F.; VITORIANO, M. C. de C. P. **Análise das práticas de governança corporativa e sua relação com o compartilhamento do conhecimento nas instituições do terceiro setor**. *In*: Revista de Ciência da Informação e Documentação, [S. l.], v. 11, nº. 2, p. 37-59, 2020. DOI: 10.11606/issnº.2178-2075.v11i2p37-59. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/348353339_Analise_das_praticas_de_governanca_corporativa_e_sua_relacao_com_o_compartilhamento_do_conhecimento_nas_instituicoes_do_terceiro_setor (Acesso em: 22 set. 2024).

GOLLO, V.; SCHULZ, S. J.; ROSA, F. S. D. **Evidenciação Contábil em Entidades Brasileiras de Terceiro Setor**: Adequação às Normas Brasileiras de Contabilidade.

ConTexto - Contabilidade em Texto, Porto Alegre, v. 14, nº. 27, 2014. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/ConTexto/article/view/41595. Acesso em: 3 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Declaração da OMS sobre taxas de cesáreas**. Genebra: OMS, 2015. Disponível em: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/161442/WHO_RHR_15.02_por.pdf. Acesso em: 27 jul. 2025.

SILVEIRA, D da; BORBA, J. A. **Evidenciação contábil de fundações privadas de educação e pesquisa**: uma análise da conformidade das demonstrações contábeis de entidades de Santa Catarina. Revista Contabilidade Vista & Revista, v. 21, nº. 1, p. 41-68, 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/42539994_Evidenciacao_Contabil_de_Fundacoes_Privadas_de_Educacao_e_Pesquisa_Uma_Analise_da_Conformidade_das_Demonstracoes_Contabeis_de_Entidades_de_Santa_Catarina. Acesso em 02.mar.2025

TRICKER, R. I. (2015). **Corporate governance:** Principles, policies, and practices. Oxford: Oxford University Press, 2015. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=X4qQBgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Tricker,+R.+I.+(2015).+Corporate+governance:+Principles,+policies,+and+practices.+Oxford+University+Press,+USA.&ots=G33NC93Vj0&sig=RZS81XQkhl-whGedpcXiL62d0ZA#v=onepage&q&f=false Acesso em : 27 set. 2024