



ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA  
NÚCLEO SETORIAL PARA A ÁREA SOCIAL

**Autor:** Vinicius Cardona

**Título:** *Parecer - Possibilidade jurídica de liberação de parcela de recursos financeiros, em plano de trabalho de parceria da Lei nº 13.109/2014 (MROSC), após verificação de irregularidade contábil em sede de prestação de contas. Princípio da transparência em colisão com princípio da eficiência. Situação de emergência da pandemia da Covid-19 e consecução de política pública de natureza social, em favor de pessoas vulneráveis pela exposição ao HIV e à AIDS.*

Procuradoria Geral do Estado da Bahia

E-mail: [vinicius.cardona@pge.ba.gov.br](mailto:vinicius.cardona@pge.ba.gov.br)

Observação: Parecer assinado eletronicamente no sistema SEI BAHIA, Processo nº 103.0080.2020.0005294-35.



ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA  
NÚCLEO SETORIAL PARA A ÁREA SOCIAL

**PROCESSO ADMINISTRATIVO SEI Nº 103.0080.2020.0005294-35**

**ORIGEM: SJDHDS**

**INTERESSADO (A): GRUPO DE APOIO À PREVENÇÃO À AIDS – GAPA/BA**

**ASSUNTO: TERMO DE COLABORAÇÃO**

**PARECER Nº PGE-PA-NSAS-005-2020**

**TERMO DE COLABORAÇÃO. MROSC. LEI FEDERAL Nº 13.109/2014 E DECRETO ESTADUAL Nº 17.091/2016. RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO. IRREGULARIDADES DETECTADAS EM ANÁLISE CONTÁBIL-FINANCEIRA. LIBERAÇÃO PARCIAL DA QUARTA PARCELA DOS RECURSOS. DEVER DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. PRINCÍPIO DO FOCO NO CONTROLE DE RESULTADOS. PONDERAÇÃO DE PRINCÍPIOS. CUMPRIMENTO DE METAS E OBJETIVOS DO PLANO DE TRABALHO. PANDEMIA DA COVID-19. NECESSIDADE DE REGULARIZAÇÃO DE PENDÊNCIAS.** *Possibilidade jurídica de liberação parcial da quarta parcela dos recursos previstos, condicionada ao cumprimento de todas as recomendações deste opinativo. Observações diversas.*

Trata-se de expediente oriundo da SJDHDH, encaminhado a este Núcleo Setorial para a Área Social/PGE mediante o Ofício nº 568/2020 - SJDHDS/GAB, subscrito pelo Exmo. Sr. Secretário, em que solicita análise e parecer jurídico acerca da possibilidade de liberação total ou parcial da 4ª (quarta) parcela de recursos financeiros objeto de Termo de Colaboração Nº 008/2017 celebrado entre o Estado da Bahia e a Organização da Sociedade Civil GRUPO DE APOIO À PREVENÇÃO À AIDS – GAPA/BA, conforme Plano de Trabalho e respectivos aditivos apresentados pela OSC e aprovados pela Pasta.

Consoante explanado no mencionado ofício (SEI nº 00021647397):



ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA  
NÚCLEO SETORIAL PARA A ÁREA SOCIAL

**“A Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social - SJDHDS, recebeu no dia 26 de agosto do ano corrente, pleito por parte da Coordenação da Defensoria Especializada de Direitos Humanos e Itinerante - Defensoria Pública da Bahia, doc. SEI 00021569819, que solicita esclarecimentos acerca das contas prestadas pelo GAPA-BA.**

**Cabe destacar, que a Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, possui na sua estrutura uma unidade específica com técnicos capacitados para analisar as prestações de contas dos nossos parceiros, a saber, Coordenação de Contratos e Convênios - CCC, vinculada a Diretoria Geral - DG/SJDHDS, dessa maneira, essa Coordenação emitiu primeiramente em 17 de julho de 2020, seu 1º relatório acerca da 2ª prestação de contas do Termo de Colaboração nº008/2017, na ocasião, o GAPA/BA, foi devidamente notificado pela Superintendência de Apoio e Defesa aos Direitos Humanos - SUDH, área técnica responsável pelo monitoramento da aludida parceria, através do Ofício nº 41/2020/SJDHDS/GAB/SUDH, datado de 20 de julho de 2020.**

**Entretanto, com a apresentação de informações complementares por parte do GAPA, a CCC/DG/SJDHDS, promoveu uma reanálise, concluindo que as informações apresentadas não foram suficientes ao saneamento das pendências existentes, inclusive considerou a mesma IRREGULAR, conforme novo relatório financeiro referente a prestação de contas da 2ª parcela do Termo de Colaboração nº 008/2017, no dia 21/08/2020, doc. SEI 00021580266.**

**Diante do exposto, consultamos essa i. Procuradoria, no contexto ora apresentado que parece apresentar riscos à liberação de parcela, tendo em vista que a análise da prestação de contas pelo setor competente considerou-a irregular, e considerando que compete a Superintendência gestora adotar providências voltadas a viabilizar ou não o devido pagamento, se existe segurança jurídica para que o gestor autorize o pagamento total ou parcial da parcela, registrando-se ainda que a aludida parcela destina-se ao pagamento de salários em atraso dos funcionários do GAPA.”**

O processo SEI nº 103.0080.2020.0005294-35 é inaugurado pelo Ofício n. 58/2020 - Coordenação da Especializada de Direitos Humanos/DPE-BA (SEI nº 00020452641), via do qual a i. Defensoria solicita *“sejam prestados esclarecimentos acerca da possível suspensão dos serviços ofertados pelo Centro de Promoção e Defesa dos Direitos LGBT da Bahia”*.

No documento SEI nº 00020528975, tem-se a Nota Técnica subscrita pelo Sr. Gabriel Teixeira, Coordenador de Políticas LGBT/ Superintendência de Apoio e Defesa aos Direitos Humanos/SJDHDS e Gestor da Parceria em questão, da qual hei por bem destacar os seguintes excertos:



ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA  
NÚCLEO SETORIAL PARA A ÁREA SOCIAL

“Considerando o fato de estar em processo de análise da Prestação de Contas referentes à 2ª parcela, precisamos considerar que em 29/11/2019 foi entregue junto ao setor de protocolo a Carta Ofício: GA nº 50/2019 tendo como anexo algumas centenas de documentos, acostados ao processo com a finalidade de atender as exigências estabelecidas no que regula a Lei 13.019/2014 – Lei do MIROSC, cabendo destaque para “condicionante” disposta em seu o Art. 48º, descrita aqui em parágrafo anterior.

(...)

Amparado nesta determinação, o Gestor da Parceria ao tomar conhecimento de que a SJDHDS fora oficiada pela instituição executora (DOC. 00013603741), disposto no Sistema Eletrônico de Informação sob Processo SEI 082.1764.2019.0008738-65, onde apresentara Relatório de Prestação de Contas Financeiras referentes ao Termo de Colaboração 008/2017, logo deu início à produção de seu Parecer considerando as informações que dispunha pelo acompanhamento promovido ao longo do período de Setembro/2019 à Novembro/2019. E como já houvera sinalizado através de email enviado àquela entidade no dia 11/11/2019, sobre as incongruências percebidas em listas de beneficiários, que apresentava a repetição de nomes, repetidos números de CPF discordante do nome do beneficiário, ausência de locais de atendimentos; considerou prudente solicitar reunião de alinhamento, o que fez através de e-mail enviado à Responsável Técnica pelo Termo de Colaboração 008/2017 em 18/12/2019, ao que fora respondido da indisponibilidade dado o recesso natalino e as férias coletivas programadas para o mês de janeiro/2020.

(...)

Considerando esta realidade, ainda no aguardo de um retorno, uma vez que não fora informado ao Gestor da Parceria a respectiva substituição destas profissionais em período de gozo de férias, no mês de fevereiro dialogamos, sem sucesso no agendamento de reunião de alinhamento, quando em 02/03/2020 o Gestor da Parceria solicitou mais uma vez a reunião de alinhamento que ocorreu em 06/03/2020, durante visita técnica, seguindo orientação ao que está disposto no Termo de Colaboração 008/2017. Momento em que solicitara informações sobre os encaminhamentos, conforme descrito em documento enviado via e-mail no dia 09/03/2020 ao Gestor da Parceria pela Coordenadora do CPDD LGBT, Senhorita Symmy Larrat. Revelando que havia conhecimento acerca da necessidade do envio de informações para fundamentação do relatório

(...)

Não havendo retorno em relação às informações solicitadas, e em cumprimento ao disposto ainda neste mesmo Art. 59º da citada legislação, no dia 23/03/2020 foi acostada ao Processo SEI 082.1764.2019.0008738-65, publicação do Parecer de Gestor da Parceria (DOC. 00017138657) que fora homologado pela Comissão de Monitoramento e Avaliação em 26/03/2020 (DOC. 00017177632).

(...)

Ainda entre as competências deste Gestor da Parceria, aqui exercida pelo Coordenador de Políticas LGBT, área responsável pela pauta atendida pelo referido Termo de Colaboração, e que integra a Superintendência de Apoio e Defesa dos Direitos Humanos – SUDH, em função do diálogo estabelecido com a Coordenação de Gestão, Monitoramento e Avaliação – CGMA, este pôde tomar ciência do que fora constatado pela Coordenação de Contratos e Convênios – CCC,



ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA  
NÚCLEO SETORIAL PARA A ÁREA SOCIAL

que orientava a regularização de alguns documentos com ausências de assinaturas e carimbos, o que contraria as normas estabelecidas.

Considerando a necessidade de garantir maior resolutividade possível frente à demanda, ainda no cumprimento da sua função, o Gestor da Parceria convocou a reunião com a Equipe Técnica do GAPA BAHIA, em 28/04/2020 quando lhes informara da necessidade da retificação dos documentos. Assim, comprometido para com o bom andamento do processo, tão logo fora informado pela instituição colaboradora que já se confirmara a retificação orientada pela CCC, foi ao encontro do Senhor Jeferson Leal da Silva (Colaborador do GAPA BAHIA), garantindo em 01/06/2020 a necessária devolução dos documentos listados à SJDHDS, ao que de forma célere realizou a inserção dos referidos documento no sistema ainda naquela data (DOCUMENTOS 00018964682, 00018964792, 00018965064, 00018965251, 00018965344) – dispostos no Processo SEI 082.1764.2019.0008738-65.

(...)

Em acompanhamento do processo, anda nesta mesma perspectiva de produzir maior celeridade para conclusão deste processo, na manhã do dia 10/07/2020, imprimindo esforços na busca de resolutividade junto à Coordenação de Contratos e Convênios – CCC o Gestor da Parceria foi informado da ausência de algumas páginas no Extrato Bancário referente ao mês de Agosto/2019. Solicitando imediatamente através de mensagem enviada à senhora Rosa Marinho. Tão logo fora atendida a solicitação através de e-mail, o documento foi inserido no Processo SEI 082.1764.2019.0008738-65 conforme (DOC. 00020128021). Em resposta a última indagação aqui apresentada, informamos que na última sexta-feira, 17/07/2020, a CCC se manifestou quanto à liberação da 4ª parcela, apresentando o resultado na análise contábil a qual se condiciona esta liberação, onde através do (DOC. 00020312330), a saber: *‘Em decorrência da análise da prestação de contas da 2ª parcela, Relatório Financeiro anexo doc. nº 00020305544, que registra em sua Conclusão: ‘Assim, não restam dúvidas que a Entidade deixou de cumprir com as determinações impostas pela legislação legal, e então, impossibilitou a conclusão da análise, que se deu exclusivamente pela inadequação da documentação apresentada, uma vez que não retratam, de forma compreensível, as despesas apresentadas. Nesse contexto, a CCC remete Relatório IRREGULAR para avaliação pela SUDH sobre as pendências apontadas. ‘Recomendamos a não liberação enquanto não forem sanadas as impropriedades apontadas no Relatório Financeiro, conforme Art. 48, Inciso I da Lei no.13.019/2014 alterada pela Lei no. 13.204/2015.’*

Neste sentido, a Superintendência notificou a entidade sobre as determinações a serem cumpridas, disponibilizando a retirada dos documentos para sanear as impropriedades apontadas pelo Relatório Financeiro. Assim, nesta terça-feira, 21/07/20 às 10h 19 min. O GAPA BAHIA fez a retirada destes documentos, conforme registrado através do (DOC. 00020420166) disposto no Processo SEI – 082.1764.2019.0008738-65.”

No documento SEI nº 00020595694, tem-se o Ofício nº 503/2020 - SJDHDS/GAB, subscrito pelo Exmo. Sr. Secretário de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, em que presta esclarecimentos à Defensoria Pública do Estado da



ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA  
NÚCLEO SETORIAL PARA A ÁREA SOCIAL

Bahia, com estribo na supracitada Nota Técnica, apresentando as circunstâncias fáticas que envolveram a parceria até o momento, bem assim as razões da retenção da quarta parcela do cronograma.

Em seguida, no documento SEI nº 00021569819, vê-se despacho em retorno da DPE-BA, no qual, praticamente reiterando seu primeiro ofício e sem considerar as circunstâncias fáticas e jurídicas do caso, novamente solicita que “seja emitido um posicionamento efetivo da SJDHDS relacionado às contas prestadas e atualizadas pelo GAPA-BA”.

No documento SEI nº 00021637606, foi acostada cópia do Termo de Colaboração Nº 008/2017, firmado entre as partes em 30 de maio de 2017. Também adunados o Primeiro e Segundo Aditivos ao Termo de Colaboração, respectivamente documentos SEI nº 00021642880 e 00021642880.

No documento SEI nº 00020301337, tem-se o RELATÓRIO FINANCEIRO relativo à 2ª PARCELA Termo de Colaboração Nº 008/2017, expedido pela CCC/DG/SJDHDS em 16/07/2020, da qual entendo pertinente destacar os trechos que se seguem:

**“Registramos que a Entidade apresentou a prestação de contas em 29/11/2019 relativo ao repasse da 2ª parcela dos recursos, formalizadas através do processo nº 082.1764.2019.0008738-65, estando disponível para análise no setor da Coordenação de Contratos e Convênios - CCC em 03/06/2020.**

**(...)**

**Salientamos que a não conclusão da análise financeira, deve-se pelo fato das documentações fiscais apresentadas não estarem na ordem cronológica do extrato bancário deste Termo, assim como a Relação de Pagamento apresentada, impossibilitando a sua conciliação.**

**(...)**

**Assim, não restam dúvidas que a Entidade deixou de cumprir com as determinações impostas pela legislação legal, e então, impossibilitou a conclusão da análise, que se deu exclusivamente pela inadequação da documentação apresentada, uma vez que não retratam, de forma compreensível, as despesas apresentadas. Nesse contexto, a CCC remete Relatório IRREGULAR para avaliação pela SUDH sobre as pendências apontadas; recomendando-se a essa Superintendência notificar a Entidade, com vistas a proceder ao saneamento das pendências. Ressalta-se que para concluir a análise, se faz necessário clareza e organização, posto que os documentos se apresentam sem uma ordem lógica, ou não foram apresentados, impossibilitando portanto, o exame efetivo e adequado da documentação relativa à sua execução.”**



ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA  
NÚCLEO SETORIAL PARA A ÁREA SOCIAL

No documento SEI nº 00021644568, tem-se o Ofício 41/2020 – SJDHDS/GAB/SUDH, com encaminhamento do Relatório de Execução Financeira à dirigente da OSC, com requerimento de saneamento das pendências/irregularidades apontadas como condição para liberação da 4ª parcela.

No documento SEI nº 00021412937, relatório de reanálise financeira expedido pela CCC/DG/SJDHDS em 20/08/2020, após novos documentos apresentados pela OSC para saneamento das pendências apontadas no relatório anterior, mediante o qual a unidade técnica da Secretaria reputa algumas recomendações como atendidas e outras como não atendidas, mantendo a conclusão pela irregularidade da prestação parcial de contas em seu espectro financeiro-contábil.

Mediante o já citado Ofício nº 568/2020 - SJDHDS/GAB, de 28/08/2020, o processo veio a este NSAS/PA/PGE, com solicitação de análise prioritária.

**É o relatório. Opino.**

De pòrtico, deve-se ter em vista que o presente parecer junte-se exclusivamente à possibilidade jurídica de liberação ou necessidade de efetiva retenção da quarta parcela dos recursos financeiros para execução do Termo de Colaboração 008/2017, excluindo-se, pois, a análise dos aspectos de natureza técnica, econômica, financeira e administrativa, bem como os aspectos referentes à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que são de responsabilidade da Pasta consulente, em especial do corpo técnico incumbido de sindicatizar a parceria, a saber: a comissão de monitoramento e avaliação, a quem cabe o relatório técnico respectivo (art. 59 da Lei 13.019/2014) e o(a) gestor(a) da parceria, a que, incumbe, além de outras providências, emitir o parecer técnico da análise de prestação de contas (art.61 do mesmo diploma).

Naquilo que toca aos aspectos de natureza técnica alheios à seara jurídica, presume-se que os órgãos e servidores competentes para a sua apreciação detêm os conhecimentos específicos necessários e os analisaram adequadamente, verificando a exatidão das informações constantes dos autos e atuando em conformidade com suas atribuições.

Calha também deixar consignado que o presente pronunciamento não alberga a fase do Chamamento Público, na qual se deu a seleção da OSC parceira. Com efeito, este



ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA  
NÚCLEO SETORIAL PARA A ÁREA SOCIAL

parecer não contém qualquer análise jurídica sobre a conformidade daquela etapa, nem homologa qualquer ato ou fase dela, mas limita-se, como dito, ao estrito objeto da consulta ora em análise.

### DA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA

Ora bem, o Termo de Colaboração, objeto da prestação de contas *sub examinem*, é previsto e disciplinado pela **Lei federal nº 13.109/2014** (modificada pela Lei nº 13.204/2015), diploma normativo que instituiu o assim chamado Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, o qual “*estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil*”.

Consoante referido diploma legal, as avenças entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil serão formalizadas mediante os seguintes instrumentos, conforme definido no art. 2º, VII, VIII e VIII-A, da Lei nº 13.019/2014: a) Termo de Colaboração – instrumento para formalização do ajuste entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil para persecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela Administração Pública, que envolva transferência de recursos financeiros; b) Termo de Fomento – diferente do anterior, é o instrumento para formalização do ajuste entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil para a consecução das finalidades de interesse público e recíproco proposta pela própria entidade, que importe em repasse de recursos; c) Acordo de Cooperação – instrumento indicado para a celebração da parceria entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil que não envolva a transferência de recursos.

Dessarte, o *Termo de Colaboração* consiste em negócio jurídico de natureza não contratual, celebrado entre o ente da Administração Pública e a Organização da



ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA  
NÚCLEO SETORIAL PARA A ÁREA SOCIAL

Sociedade Civil que atenda os requisitos legais para tal qualificação, cujo objeto será a realização de atos e fatos de interesse público e recíproco, previamente estabelecidos em Plano de Trabalho, e que se distingue dos demais instrumentos, a saber, o *Termo de Fomento* e o *Acordo de Cooperação*, pelo fato de: *i)* envolver o repasse de dinheiros públicos para a consecução do objeto; *ii)* a proposição da parceria partir da iniciativa da Administração Pública, seja mediante publicação de Edital de Chamamento Público (com ou sem o prévio Procedimento de Manifestação de Interesse Social), seja nas hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade do procedimento do Chamamento.

Saliente-se que as parcerias se distinguem dos contratos *lato sensu* celebrados pela Administração porque “*nestes os interesses são contrapostos e naquelas os interesses são recíprocos, isto em razão do regime de mútua cooperação*”<sup>1</sup>.

A par do diploma federal, o **Decreto estadual nº 17.091/2016** regulamenta as parcerias, no âmbito do Poder Executivo Estadual, celebradas entre o Estado da Bahia e as OSC, observadas as normas gerais da Lei nº 13.109/2014, com disposições peculiares aos órgãos da administração estadual, em razão da competência suplementar dos Estados para legislar sobre normas específicas em matéria de licitação, *ex vi* do art. 24, §2º da CF/88 e art. 26 da Constituição do Estado da Bahia de 1989, considerando-se o tema das parcerias albergado na temática mais ampla das licitações, pois, como aponta Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o MROSC “falou em *chamamento público*, que não deixa de ser modalidade de licitação, regida por legislação própria”<sup>2</sup>.

Incidem também sobre a avença em exame, no que couberem, as disposições da Lei nº 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa, em especial as modificações introduzidas pela Lei nº 13.204/2015, que adaptou a Lei de Improbidade, no quanto necessário, às disposições do MROSC.

No que tange mais especificamente ao dever jurídico de prestar contas, este encontra sua sede primeva no texto constitucional, o qual prevê em seu art. 70, parágrafo único, *verbis*:

---

<sup>1</sup> ANDRADE, Marcelo de *et al.* **Regime jurídico das parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil**: Lei 13.109/2014. Salvador: Editora JusPodivm, 2016. p.19.

<sup>2</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Parcerias na Administração Pública**. 11ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 370.



ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA  
NÚCLEO SETORIAL PARA A ÁREA SOCIAL

**“Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária”.**

De outra parte, tal norma encontra correspondência na Constituição do Estado da Bahia de 1989, a qual dispõe em seu art. 89, parágrafo único:

**“Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado e os Municípios respondam, ou que, em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária”.**

De ambas citadas normas matrizes descendem todo o arcabouço normativo e institucional de *accountability* dos recursos públicos, mediante instrumentos vários de controle interno e externo, que visam assegurar a aplicação de tais recursos em consonância à juridicidade posta, desde a Constituição Federal, passando pela legislação orçamentária e financeira e chegando mesmo aos mais mezinhos regulamentos da Administração.

No âmbito do MROSC, Lei federal nº 13.019/2014, o Capítulo III – DA FORMALIZAÇÃO E DA EXECUÇÃO, contém normas acerca da fiscalização da parceria ao longo de sua execução, das quais destaco as seguintes:

**Art. 48. As parcelas dos recursos transferidos no âmbito da parceria serão liberadas em estrita conformidade com o respectivo cronograma de desembolso, exceto nos casos a seguir, nos quais ficarão retidas até o saneamento das impropriedades:**

**I - quando houver evidências de irregularidade na aplicação de parcela anteriormente recebida;**

**II - quando constatado desvio de finalidade na aplicação dos recursos ou o inadimplemento da organização da sociedade civil em relação a obrigações estabelecidas no termo de colaboração ou de fomento;**

**III - quando a organização da sociedade civil deixar de adotar sem justificativa suficiente as medidas saneadoras apontadas pela administração pública ou pelos órgãos de controle interno ou externo.**

(...)

**Art. 50. A administração pública deverá viabilizar o acompanhamento pela internet dos processos de liberação de recursos referentes às parcerias celebradas nos termos desta Lei.**

(...)



ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA  
NÚCLEO SETORIAL PARA A ÁREA SOCIAL

**58. A administração pública promoverá o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria.**

**§ 1º Para a implementação do disposto no caput, a administração pública poderá valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos.**

**§ 2º Nas parcerias com vigência superior a 1 (um) ano, a administração pública realizará, sempre que possível, pesquisa de satisfação com os beneficiários do plano de trabalho e utilizará os resultados como subsídio na avaliação da parceria celebrada e do cumprimento dos objetivos pactuados, bem como na reorientação e no ajuste das metas e atividades definidas.**

**§ 3º Para a implementação do disposto no § 2º, a administração pública poderá valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos.**

**Art. 59. A administração pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria celebrada mediante termo de colaboração ou termo de fomento e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil.**

**§ 1º O relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, sem prejuízo de outros elementos, deverá conter:**

**I - descrição sumária das atividades e metas estabelecidas;**

**II - análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto até o período, com base nos indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho;**

**III - valores efetivamente transferidos pela administração pública;**

**IV - (revogado);**

**V - análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas, quando não for comprovado o alcance das metas e resultados estabelecidos no respectivo termo de colaboração ou de fomento;**

**VI - análise de eventuais auditorias realizadas pelos controles interno e externo, no âmbito da fiscalização preventiva, bem como de suas conclusões e das medidas que tomaram em decorrência dessas auditorias.**

**§ 2º No caso de parcerias financiadas com recursos de fundos específicos, o monitoramento e a avaliação serão realizados pelos respectivos conselhos gestores, respeitadas as exigências desta Lei.**

**Art. 60. Sem prejuízo da fiscalização pela administração pública e pelos órgãos de controle, a execução da parceria será acompanhada e fiscalizada pelos conselhos de políticas públicas das áreas correspondentes de atuação existentes em cada esfera de governo.**

**Parágrafo único. As parcerias de que trata esta Lei estarão também sujeitas aos mecanismos de controle social previstos na legislação.**

**Art. 61. São obrigações do gestor:**

**I - acompanhar e fiscalizar a execução da parceria;**

**II - informar ao seu superior hierárquico a existência de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas da**



ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA  
NÚCLEO SETORIAL PARA A ÁREA SOCIAL

parceria e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos, bem como as providências adotadas ou que serão adotadas para sanar os problemas detectados;

III – (VETADO);

IV - emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final, levando em consideração o conteúdo do relatório técnico de monitoramento e avaliação de que trata o art. 59;

V - disponibilizar materiais e equipamentos tecnológicos necessários às atividades de monitoramento e avaliação;

**Art. 62.** Na hipótese de inexecução por culpa exclusiva da organização da sociedade civil, a administração pública poderá, exclusivamente para assegurar o atendimento de serviços essenciais à população, por ato próprio e independentemente de autorização judicial, a fim de realizar ou manter a execução das metas ou atividades pactuadas:

I - retomar os bens públicos em poder da organização da sociedade civil parceira, qualquer que tenha sido a modalidade ou título que concedeu direitos de uso de tais bens;

II - assumir a responsabilidade pela execução do restante do objeto previsto no plano de trabalho, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade, devendo ser considerado na prestação de contas o que foi executado pela organização da sociedade civil até o momento em que a administração assumiu essas responsabilidades.

**Parágrafo único.** As situações previstas no caput devem ser comunicadas pelo gestor ao administrador público.

Já o Capítulo IV disciplina o rito da PRESTAÇÃO DE CONTAS, cujas normas gerais dispõem sobre os procedimentos e documentos exigíveis tanto da parte da OSC quanto da Administração, na análise final do cumprimento do objeto da parceria, fase posterior à sua vigência.

O Decreto estadual nº 17.091/2016, por seu turno, prevê normas específicas disciplinando a prestação de contas no âmbito das parcerias celebradas em âmbito estadual. Dele, calha citar os excertos seguintes:

**Art. 10 - O acompanhamento e a avaliação das parcerias celebradas com organizações da sociedade civil, mediante termo de colaboração ou termo de fomento, serão realizados por Comissão de Monitoramento e Avaliação, instituída por Portaria da autoridade máxima do órgão ou entidade da área responsável pela parceria, assegurada a participação de, pelo menos, um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da Administração Pública.**

(...)

**Art. 17 - A prestação de contas tem por objetivo a demonstração e a verificação de resultados e deve conter elementos que permitam avaliar a**



ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA  
NÚCLEO SETORIAL PARA A ÁREA SOCIAL

**execução do objeto e o alcance das metas previstas, observadas as regras constantes na Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014.**

**§ 1º - A priorização do controle de resultados não dispensa o exame acerca da regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos, devendo a prestação de contas conter elementos que possibilitem a aferição do nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a conformidade dos dados financeiros e o cumprimento das normas pertinentes, nos termos do § 2º do art. 64 da Lei Federal nº 13.019, de 31 julho de 2014.**

(...)

**Art. 18. (omissis)**

**§ 4º - Se a duração da parceria exceder 01 (um) ano, a organização da sociedade civil deverá apresentar prestação de contas ao fim de cada exercício, até o último dia do mês de fevereiro do exercício subsequente, para fins de monitoramento do cumprimento das metas do objeto.**

**§ 5º - Os termos de fomento e colaboração poderão prever prestações de contas parciais, em periodicidade inferior a 01 (um) ano, tendo em vista as especificidades do objeto da parceria. § 6º - A apresentação dos documentos indicados nos §§ 1º e 2º deste artigo não obsta que a Administração Pública solicite outros documentos necessários à avaliação e monitoramento da execução da parceria, conforme as especificidades de seu objeto, desde que previstos no plano de trabalho.**

Do cotejo de todo o arcabouço normativo positivado em torno das parcerias celebradas entre Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil, entendo pertinente destacar a diferença entre a fase de execução da parceria, na qual há o dever do Gestor de efetuar sua avaliação e monitoramento (artigos 58, 59 e 61 da Lei federal 13.019/14), sobretudo se a vigência for superior a 1 (um) ano, hipótese na qual há o dever de prestações de contas parciais pela OSC e sua análise pelo Gestor ; e a fase de prestação de contas final, que sucede o período de vigência e execução da parceria, na qual há a definitiva prestação de contas pela OSC, tal como a respectiva análise final pelo Gestor e Comissão de Avaliação e Monitoramento.

Penso que essa distinção é fundamental não apenas para se compreender, de modo geral, o rito de prestação de contas em suas distintas etapas e hipóteses, como também fulcral para se efetuar o adequado tratamento jurídico dos problemas que podem exsurgir ao longo da parceria.



ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA  
NÚCLEO SETORIAL PARA A ÁREA SOCIAL

A par das normas cogentes legisladas, é ainda facultado aos partícipes estipular, em âmbito negocial, em sede do instrumento do Termo de Colaboração, cláusulas e condições específicas quanto à forma, à metodologia e aos prazos na prestação de contas, cf. estabelece o art.42, II e o art. 63, *caput*, do MROSC.

Tais previsões, por óbvio, não poderão desatender ao mínimo legal, a desnaturar as regras gerais acerca do tema.

Assim é que, no Termo de Colaboração *sub examinem*, os parceiros estipularam, como condições para as sucessivas liberações das parcelas de recursos financeiros, como se segue:

**“CLÁUSULA TERCEIRA – DA LIBERAÇÃO DO RECURSO FINANCEIRO**

A liberação dos recursos financeiros a cargo do ESTADO, previstos na CLÁUSULA SEGUNDA, dar-se-á em 04 (quatro) parcelas, sendo a primeira no valor de R\$ 930.799,61 (novecentos e trinta mil, setecentos e noventa e nove reais e sessenta e um centavos), que será liberada após a publicação do extrato deste Termo no Diário Oficial do Estado.

**PARÁGRAFO PRIMEIRO** – A segunda parcela no valor de R\$ 618.888,42 (seiscentos e dezoito mil, oitocentos e oitenta reais e quarenta e dois centavos) será liberada de acordo com o cronograma de desembolso, desde que cumpridas todas as atividades previstas no plano de trabalho para a fase e/ou etapa correspondente à primeira parcela, conforme atestado pela CONCEDENTE, e apresentada a respectiva prestação de contas.

**PARÁGRAFO SEGUNDO** – A terceira parcela no valor de R\$ 618.888,42 (seiscentos e dezoito mil, oitocentos e oitenta reais e quarenta e dois centavos) será liberada de acordo com o cronograma de desembolso, desde que cumpridas todas as atividades previstas no plano de trabalho para a fase e/ou etapa correspondente à segunda parcela, conforme atestado pela CONCEDENTE, e ainda, aprovada a prestação de contas da primeira parcela.

**PARÁGRAFO TERCEIRO** – A quarta parcela no valor de R\$ 928.332,63 (novecentos e vinte e oito mil, trezentos e trinta e dois reais e sessenta e três centavos) será liberada de acordo com o cronograma de desembolso, desde que cumpridas todas as atividades previstas no plano de trabalho para a fase e/ou etapa correspondente à terceira parcela, conforme atestado pela CONCEDENTE, e ainda, aprovada a prestação de contas da segunda parcela.”

(grifamos)



ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA  
NÚCLEO SETORIAL PARA A ÁREA SOCIAL

## **DA OMISSÃO PARCIAL DA OSC QUANTO À COMPROVAÇÃO DE DESPESAS E IRREGULARIDADES NA APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS CONTÁBEIS/FISCAIS**

Quanto à ausência de atendimento completo às diligências de natureza contábil/fiscal requeridas à OSC, nota-se do cotejo dos autos que o setor técnico CCC/DG/SJDHDS, responsável pela emissão dos dois RELATÓRIOS FINANCEIROS (SEI nº 00020301337 e nº 00021412937) relativos à 2ª PARCELA do Termo de Colaboração Nº 008/2017, em análise e reanálise, arrolou longa lista de itens irregulares dos mais variados aspectos contábeis, maioria dos quais a OSC não se desincumbiu de regularizar.

A esse propósito, antes de enfrentar a questão da obstrução à liberação da 4ª parcela dos recursos financeiros, hei por bem fazer considerações tanto sobre o dever da OSC em prestar regularmente as contas, com documentação completa, hábil, apta e organizada para ser analisada, quanto ao dever da Administração de instruir e qualificar o pessoal da OSC para a esmerada prestação de contas.

Em ambos relatórios contábil-financeiros se encontram observações da unidade técnica quanto à própria dificuldade ou mesmo impossibilidade fática de proceder à análise contábil, tal a desorganização dos documentos e mesmo a inaptidão de muitos deles para se realizar o mínimo cotejo analítico.

Daí que, no caso presente, se está diante não apenas de irregularidades de natureza material, mas mesmo mezinhas irregularidades formais da documentação necessária, que chegaram mesmo a impedir sua substancial leitura pelo órgão técnico fiscalizador, circunstância que não pode ser mantida ao longo da execução da parceria, pena de inviabilizar o labor fiscal e comprometer a própria higidez e garantia da probidade no repasse, gestão e aplicação do dinheiro público.

Ora, conforme dispõe expressamente o MROSC:

**Art.64. A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas.**



ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA  
NÚCLEO SETORIAL PARA A ÁREA SOCIAL

§ 1º Serão glosados valores relacionados a metas e resultados descumpridos sem justificativa suficiente.

§ 2º Os dados financeiros serão analisados com o intuito de estabelecer o nexó de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes.

§ 3º A análise da prestação de contas deverá considerar a verdade real e os resultados alcançados.

*(grifamos)*

Por outro lado, dispõe a mesma Lei federal nº13.109/2014, em seu art. 63:

§ 1º A administração pública fornecerá manuais específicos às organizações da sociedade civil por ocasião da celebração das parcerias, tendo como premissas a simplificação e a racionalização dos procedimentos.

Neste sentido, o **princípio da eficiência** impõe a adoção de medidas de gestão necessárias ao pleno esclarecimento das dúvidas dos responsáveis pelo projeto, medidas essas inclusive que ultrapassem a comunicação remota por telefone e-mail, tais como a realização de reuniões, visitas técnicas e outros que denotem o pleno acompanhamento da parceria, de modo a evitar lapsos de natureza técnica e empírica do corpo funcional da OSC, o que, por outro lado, não dispensa o dever legal dessa última de estar a par dos procedimentos necessários à plena prestação de contas e a buscar, por iniciativa própria, os subsídios técnicos por parte da Administração.

Desse modo, recomenda-se à Secretaria consultante, *ad futuro*, a elaboração de cartilhas e manuais simplificados com todos os procedimentos necessários à execução da parceria, que contemplem instruções contábeis básicas, que se mostrem inteligíveis pela equipe da OSC, de modo a evitar pendências que possam vir a configurar ressalvas ou mesmo irregularidades.

**Isso não obstante, no que respeita ao ponto nevrálgico do caso dos autos, a saber, a antijuridicidade da situação de irregular apresentação de documentos contábeis e comprovação apenas parcial de despesas realizadas,** é força reconhecer que não se trata de situação escorregada, pois o dever de prestar contas do uso de dinheiros públicos, como antes apontado, consiste em norma-princípio de cariz constitucional, bem como norma-regra expressamente prevista na Lei federal nº 13.109/14 e a conteúdo regulamentada no Decreto estadual nº 17.091/2016.



ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA  
NÚCLEO SETORIAL PARA A ÁREA SOCIAL

Como acertadamente pontuou o Gestor da parceria em sua Nota Técnica (SEI nº 00020528975), “*Os protocolos por mais que pareçam impeditivos da construção plural, precisam ser entendidos em sua produção de seguridade jurídica, se desejamos permanecer e avançar*”.

**Por outro lado, a mesma Lei federal nº 13.109/14 (MROSC), instituidora do regime jurídico aqui tratado, ao tempo em que fixa como princípio “a transparência na aplicação dos recursos públicos” (art. 5º, caput), materializado nas regras de prestação de contas, estabelece também como diretriz fundamental e, portanto, princípio jurídico, “a priorização do controle de resultados”, materializada na redação do art. 6º, II, princípio esse que visa a prestigiar a valoração e juízo sobre o trabalho da OSC no que atina com seus resultados finais em termos de eficiência e eficácia, para muito além do mero cumprimento do seu espectro formal.**

Não que o cumprimento de obrigações de meio pela OSC seja dispensado no regime do MROSC, sobretudo as que dizem com dever de prestar contas, como prevê expressamente o art. 17, §1º do Decreto estadual nº 17.091/2016. Contudo, o regime jurídico das parcerias está a exigir para além disso, a saber, o atendimento e cumprimento do objeto, em sua substância, como alvo primacial do ajuste estabelecido entre os parceiros.

**Isso posto, o que se nos afigura é uma colisão entre dois princípios que regem o regime jurídico em questão: o princípio da transparência, de um lado, e o princípio do foco no controle de resultados, de outro. Vemo-los enquanto normas-princípio exatamente porque sua estrutura deôntica sugere a natureza de mandamentos de otimização, que amiúde entram em rota de colisão no momento de sua aplicação ao caso concreto, o que requer o tratamento jurídico argumentativo adequado.**

Segundo a Teoria dos Direitos Fundamentais (*Theorie der Grundrechte*) do jurista alemão Robert Alexy, a maneira correta de tratar problemas jurídicos complexos, para os quais não há uma única resposta possível, passa pela compreensão da distinção das normas jurídicas entre princípios, de um lado, e regras, de outro, e o modo como se resolvem os entrelaçamentos entre as duas categorias normativas.



ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA  
NÚCLEO SETORIAL PARA A ÁREA SOCIAL

Enquanto os conflitos entre regras se resolvem por simples subsunção, introduzindo-se uma cláusula de exceção que imprima validade a apenas uma das regras do ordenamento em desfavor de outra (os critérios de eliminação de antinomias: lei posterior derroga a anterior; lei superior derroga a inferior; lei especial derroga a geral), as colisões entre princípios não comportam esse tipo de operação, em razão de sua estrutura normativa, a saber: princípios são “mandamentos de otimização”, isto é, normas que exigem a realização de um estado de coisas na maior medida possível, diante das circunstâncias fáticas e jurídicas existentes<sup>3</sup>.

As regras, por sua vez, são “mandamentos definitivos”, ou seja, quando em conflito, sua validade é uma questão disjuntiva exclusiva: ou uma regra é válida, ou a outra o é, e *tertium non datur*. Uma típica aplicação, portanto, do princípio lógico fundamental do terceiro excluído.

Princípios em colisão, por seu turno, não se encontram no plano apofântico, não são declarados disjuntivamente inválidos e extirpados do ordenamento jurídico. Os princípios convivem validamente no sistema, mas um tem precedência em face de outro no caso concreto, sob determinadas condições, sendo que o método por excelência para resolução de colisão entre eles é a **ponderação** ou **sopesamento**, que se expressa na **máxima da proporcionalidade** e em suas três máximas parciais, a saber, da **idoneidade ou adequação**, da **necessidade** e da **proporcionalidade em sentido estrito**.

A máxima da idoneidade ou adequação exige que se verifique, no caso concreto, se a medida restritiva sobre determinado princípio enseja o alcance da finalidade perseguida. Deve-se excluir o emprego de meios que prejudiquem a realização de um princípio sem ao menos fomentar o princípio colidente, cuja realização eles pretendem servir.

A máxima da necessidade, por sua vez, requer que se examine se, entre os meios de restrição disponíveis e igualmente adequados/idôneos para atingir o fim pretendido, o escolhido é o menos gravoso ao princípio em questão.

Já o princípio da proporcionalidade em sentido estrito demonstra o que significa a otimização relativamente às possibilidades jurídicas. Esta máxima tem por objeto a

---

<sup>3</sup> ALEXY, Robert, **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 90.



ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA  
NÚCLEO SETORIAL PARA A ÁREA SOCIAL

ponderação propriamente dita, e é sintetizada por R. Alexy no que por ele foi denominado de **lei de ponderação**, que reza: “quanto mais alto é o grau do não-cumprimento ou prejuízo de um princípio, tanto maior deve ser a importância do cumprimento do outro”. Essa ponderação é realizada em três passos ou graus. O primeiro passo reside em aferir o grau de prejuízo ou não cumprimento de um princípio. O passo seguinte consiste em verificar a importância do cumprimento ou realização do princípio em sentido contrário. No derradeiro passo, requer-se atestar se a importância do cumprimento do princípio em sentido contrário justifica o prejuízo do outro<sup>4</sup>.

Visto, em síntese, esse necessário aporte teórico, verifiquemos como se dá a ponderação entre os princípios em colisão no caso em exame, a fim de que se chegue à melhor solução jurídica possível. Para tanto, é indispensável fazer os princípios envolvidos passarem pelos três testes que informam a máxima da proporcionalidade, a fim de se concluir sobre qual princípio há de preponderar no caso presente.

**Primeiramente, impõe-se verificar se a medida restritiva sobre o princípio do foco no controle de resultados passa no teste da idoneidade ou adequação.** Neste caso, a medida restritiva inegavelmente consiste na exigência de apresentação ou reapresentação atual e regular de todos os documentos contábeis e fiscais apontados, cujo objetivo é realizar o **princípio da transparência**. Neste primeiro teste, a resposta se afigura certamente positiva, pois a exigência de apresentação regular de todos os documentos contábeis e fiscais, embora restrinja o princípio do foco no controle de resultados, decerto fomenta e promove o **princípio da transparência**. A medida restritiva, neste caso, se nos afigura adequada, idônea ao que se propõe.

**Avançando, contudo, é de se perguntar se tal medida restritiva passaria no teste de necessidade.** A exigência de apresentação imediata, atual e regular de todos os documentos contábeis e fiscais – que decerto fomenta e promove o princípio da transparência – consiste no meio menos gravoso ou restritivo ao princípio oposto, o do foco no controle de resultados? Ou seja, a medida é necessária? A resposta aqui, entretanto, nos parece insofismavelmente negativa.

---

<sup>4</sup> ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 110 e 111.



ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA  
NÚCLEO SETORIAL PARA A ÁREA SOCIAL

Isto porque se encontram à disposição do Gestor da parceria e da Comissão de Avaliação e Monitoramento outros meios de fiscalização da realização das despesas e de constatação real do cumprimento do objeto (art.64, §3º), como realização de visitas técnicas, verificação dos resultados já alcançados e seus benefícios (art.67, §4º, I); dos impactos econômicos ou sociais (art.67, §4º, II); levantamento do grau de satisfação do público-alvo do projeto (art.67, §4º, III); e a feitura da própria análise parcial (já realizada) dos documentos contábeis apresentados, que, se não completos ou totalmente regulares no momento, ao menos dão azo a um mínimo (ainda que não ideal) cotejo racional entre as despesas realizadas e o cumprimento do objeto da parceria.

Assim, a exigência atual e imediata de toda a regular documentação contábil-financeira, **embora seja meio adequado**, que promove e fomenta o princípio da transparência, **não é meio necessário**, visto que existem outras medidas hábeis a fomentar o princípio da transparência, sem restringir em demasia o princípio do foco no controle de resultados. A análise contábil, conforme concebida no âmbito do MROSC, é, pois, parte do todo da prestação de contas: uma parte essencial, inolvidável, mas não a esgota *tout court*.

No que tange, por último, à **proporcionalidade em sentido estrito**, isto é, um exame do ponto de vista não mais fático, mas estritamente normativo, tem-se que, no caso em exame, o grau de cumprimento ou realização do princípio da transparência não justifica o grau de prejuízo ou sacrifício do colidente princípio do foco no controle de resultados, ao menos não numa relação proporcional, discursiva e racionalmente justificável.

**Portanto, a partir do cenário argumentativo apresentado, ponderando-se as circunstâncias fáticas e jurídicas do caso presente, a solução da colisão entre os princípios envolvidos está a demandar, segundo pensamos, a precedência do princípio do foco no controle de resultados.**

Demais disso tudo, duas outras circunstâncias fáticas pesam em favor, neste caso, da precedência da aplicação do princípio do foco no controle de resultados.

A primeira é a constatação do Gestor da parceria de que, em que pesem as irregularidades documentais contábeis verificadas, o objeto da parceria está sendo realizado e cumprido a contento. Vê-se no Processo nº 082.1764.2019.0008738-65 o RELATÓRIO



ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA  
NÚCLEO SETORIAL PARA A ÁREA SOCIAL

TÉCNICO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PARCERIA (00017138657), relativo ao período entre JANEIRO DE 2018 a DEZEMBRO DE 2019, homologado pela Comissão de Avaliação e Monitoramento (00017177632), fim do qual o Gestor conclui:

**“A atual Coordenação de Políticas LGBT assumiu a gestão da parceria em 10/Maio/2019 onde se vincula diretamente ao processo de cumprimento do Plano de Trabalho, permitindo ainda sua contribuição para revisão das metas em decorrência do aditamento temporal, conforme descrito anteriormente neste relatório. Estabelecendo ainda critérios orientadores para que possamos ter um monitoramento mais assertivo desta execução. No período posterior a esta data até o presente momento, após exame dos dados contidos no Relatório de Atividades do período, a análise do Relatório de Atividades e de Prestação de Contas de execução cumulativa do Termo, referente ao período de 01/06/2017 a 31/12/2019, constatou que os serviços foram realizados em conformidade com as metas constantes no Plano de Trabalho, que foram reajustadas tanto em seus valores estabelecidos para cada uma destas, bem como o percentual alcançado, em decorrência destes ajustes ainda que pese o não cumprimento da meta relativa à Unidade Móvel. Revelando a demanda para dilação do prazo de execução que já se efetivara, com posterior publicação em D.O.E em 31.10.2019.**

**Destarte, ainda que carecendo de maiores detalhamentos sobre a lista de beneficiários, percebemos que mesmo havendo o curto período de suspensão de atendimento por parte da equipe, não percebemos o comprometimento para execução termo. Assim sendo, encaminho o presente relatório para conhecimento e manifestação da Comissão de Avaliação e Monitoramento, sugerindo a remessa à Coordenação de Contratos e Convênios – CCC, para emissão de parecer técnico financeiro.”**

A segunda circunstância fática diz com o Estado de Emergência decorrente da pandemia da COVID-19, causada pelo Sars-CoV-2. Tal como é de amplo conhecimento, em 30 de janeiro de 2020 a Organização Mundial da Saúde declarou que o surto do coronavírus constituía Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII). Em 11 de março, a OMS elevou o estado de contaminação pelo novo coronavírus como pandemia, considerando que 115 países registravam casos da infecção.

Diante desse cenário, a União promulgou a Lei federal nº 13.979/2020, dispondo “sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”. No âmbito do Estado da Bahia, foi editado o Decreto nº 19.549/2020, que “Declara Situação de Emergência em todo o território baiano, afetado por Doença Infecciosa Viral - COBRADE



ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA  
NÚCLEO SETORIAL PARA A ÁREA SOCIAL

1.5.1.1.0, conforme a Instrução Normativa do Ministério da Integração Nacional nº 02, de 20 de dezembro de 2016, para fins de prevenção e enfrentamento à COVID-19”, igualmente estabelecendo medidas diversas para enfrentamento da pandemia.

Também é de amplo conhecimento que a pandemia, ao paralisar e comprometer de forma geral diversos setores da atividade econômica, causou e ainda está a causar desemprego sobre grande parte da população, fragilizando especialmente trabalhadores de baixa renda e mesmo comprometendo a renda de pessoas atuantes nas atividades informais, esses ainda mais vulnerados pelos efeitos econômicos e sociais da pandemia.

Dessarte, tendo em vista que a OSC GAPA, participe do Termo de Colaboração em questão, presta atendimento de natureza social a pessoas vulneráveis pela exposição ao HIV e à AIDS, bem como a pessoas social e historicamente alijadas de franco acesso ao mercado de trabalho, em decorrência de sua orientação/identidade sexual, como pessoas trans e membros da comunidade LGBT, seria temerário, nesta particular conjuntura macroeconômica, efetivar a retenção da quarta parcela dos recursos destinados à OSC no âmbito da parceria, em razão do possível comprometimento das atividades da entidade, caso veja-se impedida de honrar com a folha de pagamento dos seus empregados ou colaboradores de qualquer natureza (nos termos do plano de trabalho).

**Em razão de tudo quando exposto, mesmo diante das pendências de natureza contábil-financeira detectadas, tenho que é possível juridicamente a liberação parcial da quarta parcela dos recursos, que se mostre suficiente para o pagamento dos empregados e colaboradores pela OSC, se e somente se forem atendidas as condições seguintes:**

**1) Que o Gestor da Parceria e a Comissão de Monitoramento e Avaliação não vislumbrem indícios de possível fraude, desvio ou má aplicação dolosa dos recursos, no cumprimento das metas e objetivos até aqui executados;**

**2) Que o Gestor da Parceria e a Comissão de Monitoramento e Avaliação verifiquem e declarem cumpridas, satisfatoriamente, as metas e objetivos do Termo de Colaboração até o presente momento, especialmente tendo em mira o quanto dispõe sua Cláusula Terceira, Parágrafo Terceiro, como requisito para liberação da quarta**



ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA  
NÚCLEO SETORIAL PARA A ÁREA SOCIAL

parcela, a saber: **“desde que cumpridas todas as atividades previstas no plano de trabalho para a fase e/ou etapa correspondente à terceira parcela”**.

Quanto à outra previsão contida na mesma Cláusula Terceira, Parágrafo Terceiro, **“e ainda, aprovada a prestação de contas da segunda parcela.”**, como mais um requisito para liberação da quarta parcela, tenho que tal condicionante, por se tratar de previsão fixada em sede negocial, deve ser interpretada no caso presente *cum grano salis*, e a ela se aplicam igualmente e *a fortiori* todas as considerações feitas em relação à ponderação entre princípio da transparência e princípio do foco no controle de resultados;

3) Que a OSC parceira promova a regularização e saneamento das pendências contábil-financeiras apontadas no Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação (SEI nº 00017138657), relativamente ao período entre janeiro de 2018 a dezembro de 2019, providência essa para a qual deverá o Gestor da parceria fixar prazo razoável.

Caso não realizada a regularização no prazo assinalado, poderá o Gestor deflagrar incontinenti Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 69, §2º, sem prejuízo da análise das mesmas irregularidades por ocasião da prestação final de contas, tudo nos termos do MROSC.

Ainda caso não regularizadas as pendências, deverá o Gestor da Parceria, por ocasião da emissão do Parecer Técnico final, subsidiado pelos demais pareceres e relatórios, concluir pela regularidade com ressalvas, ou mesmo pela absoluta irregularidade da prestação de contas, conforme seu juízo plenamente motivado, observado tudo quanto previsto nos artigos 69 *usque* 72 da Lei federal 13.109/14, sendo que a OSC deverá sofrer alguma das sanções administrativas previstas no art. 73, mediante processo sancionatório, após trâmite do devido processo legal e oportunizadas ampla defesa e contraditório, sem prejuízo da possibilidade de alcance da Lei de Improbidade Administrativa sobre seus dirigentes ou a quem der causa a lesão ao Erário por enriquecimento ilícito ou desvio e malbaratamento de dinheiro público.



ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA  
NÚCLEO SETORIAL PARA A ÁREA SOCIAL

## **DOS DECRETOS DE CONTIGENCIAMENTO E MEDIDAS DE GESTÃO DE DESPESAS**

Em vista das determinações contidas no Decreto estadual nº 19.551/2020 e no Decreto estadual nº 19.733/2020, que estabelecem medidas para a gestão das despesas e controle dos gastos de custeio, para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do COVID-19, no âmbito do Poder Executivo Estadual, caberá à Administração reavaliar a essencialidade e a economicidade dos contratos e ajustes de toda natureza, o que inclui as parcerias, de modo a decidir pela sua manutenção, rescisão, redução dos preços ou quantitativos contratados ou ainda a contratar, sopesando o interesse público a que visa atingir com o custo correspondente e a necessidade de a Administração Pública racionalizar suas despesas, na hora presente em que necessita direcionar grande volume de recursos financeiros ao combate à pandemia.

Deve ainda a Administração observar as prescrições do Decreto estadual nº 15.924/ 2015 e do Decreto estadual 16.417/ 2015, no que for cabível, ainda no que atina com medidas de gestão das despesas e controle dos gastos de custeio.

## **CONCLUSÃO**

Em jeito de conclusão e ante as circunstâncias fáticas e jurídicas apresentadas, opino pela possibilidade jurídica de liberação parcial da quarta parcela dos recursos financeiros, em montante que se mostre suficiente para o pagamento dos empregados e colaboradores pela OSC, desde que observadas absoluta e integralmente TODAS AS RECOMENDAÇÕES lançadas neste opinativo, como se transcritas estivessem neste tópico conclusivo.

Saliente-se ainda que, à luz do art.140 da Constituição Estadual e do art.2º, I, da Lei Complementar estadual nº 34/2009, incumbe à Procuradoria Geral do Estado manifestar-se sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, operacional ou financeiro-contábil.



ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA  
NÚCLEO SETORIAL PARA A ÁREA SOCIAL

Ademais, as manifestações e peças técnicas juntadas aos autos devem ser produzidas por agentes públicos em vernáculo, com a indicação da data e do local de realização (art.10, § 1º, da Lei nº 12.209/2011), contanto, ainda, com a assinatura e a indicação de nome, cargo e função correspondentes (art.10, § 3º, da Lei nº 12.209/2011).

É o parecer.

Elevo o expediente à superior apreciação da i. Assistência deste Núcleo.

**PROCURADORIA ADMINISTRATIVA, NÚCLEO SETORIAL PARA A  
ÁREA SOCIAL**, em 1º de setembro de 2020.

**VINICIUS CARDONA**

**Procurador do Estado**