

MROSC NO TRIBUNAL DE CONTAS

Análise das consultas submetidas ao TCE-MG
sobre a Lei n. 13.019/2014 nos últimos dez anos



OSCAR MOREIRA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Moreira, Oscar de Souza

MROSC no Tribunal de Contas [livro eletrônico] :
análise das contas submetidas ao TCE-MG sobre a
Lei n. 13.019/2014 nos últimos dez anos / Oscar de
Souza Moreira. -- Viçosa, MG : Ed. do Autor, 2026.
PDF

ISBN 978-65-01-90692-8

1. Direito 2. Jurisprudência 3. Organizações da
sociedade civil 4. Tribunais de Contas - Brasil
I. Título.

26-331531.0

CDU-35.072.3:354(81)

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Tribunal de Contas : Direito
administrativo 35.072.3:354(81)

Eliane de Freitas Leite - Bibliotecária - CRB 8/8415

*A toda família Dal Col Maldonado que vive em
meu coração de forma profunda e verdadeira.*

O autor



OSCAR MOREIRA é bacharel em Direito pela Universidade Federal de Viçosa, pós-graduado em Gestão Pública e Mestre em Educação Profissional e Tecnológica pelo Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais. Autor do e-book “Comentários à nova redação do Decreto n. 8.726/2016”. Coordenador acadêmico do MBA em Leis de Incentivo Fiscal e Fomento Social da FAIPE. Membro da Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB/MG e da OAB/SP. Premiado pelo SEBRAE Minas como segundo melhor consultor do Estado em 2017. Instrutor de cursos e consultorias para o Terceiro Setor, CMDCA e CMDI. Possui artigos publicados em sites especializados como o CONJUR, Justificando, Portal Migalhas e Jota. Além de publicações na Revista Solução em Direito Administrativo e Municipal, Revista de Direito do Terceiro Setor e Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor. É o desenvolvedor do curso MROSC Descomplicado que já foi visto por mais de 3 mil pessoas presencialmente e cuja metodologia é exclusiva, uma vez que usa ditados populares para explicar a legislação. Dessa forma, o curso fica leve e de fácil compreensão independentemente do grau de instrução do participante

Sumário

I. INTRODUÇÃO	6
1. CONSULTA N. 1072572 – AS PARCERIAS VIA MROSC NÃO PRECISAM DE LEI ESPECÍFICA.....	8
2. CONSULTA N. 1114355 – OS RECURSOS HUMANOS DAS OSC PARCEIRAS NÃO IMPACTAM NO LIMITE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	10
3. CONSULTA N. 1127733 – AS COMPRAS E CONTRATAÇÕES DAS OSC SEGUEM AS REGRAS DO SETOR PRIVADO	12
4. CONSULTA N. 1141459 – OS RECURSOS DAS PARCERIAS PODEM SER UTILIZADOS PARA OBRAS E REFORMAS	13
5. CONSULTA N. 1066897 – O MROSC NÃO DEVE SER UTILIZADO PARA OS CASOS DE SUBVENÇÃO SOCIAL	15
6. CONSULTA N. 1104769 – PARCERIAS ADVINDAS DE EMENDAS PARLAMENTARES PODEM CUSTEAR RECURSOS HUMANOS DA OSC.....	17
7. CONSULTA N. 1144641 – O CONJUNTO DE RESPOSTAS MAIS COMPLETO PRODUZIDO PELO TCE-MG SOBRE O MROSC	19
8. CONSULTA N. 1054049 – A REGULARIDADE FISCAL DEVE SER EXIGIDA ATÉ NO ACORDO DE COOPERAÇÃO	26
9. CONSULTA N. 1107537 – AS PARCERIAS COM ENTIDADES DE SAÚDE PODEM SER CELEBRADAS COM BASE NO MROSC.....	27
ANEXO 1 – TABELA DE CONSULTAS NÃO UTILIZADAS NESTE ESTUDO	29

I. Introdução

A Lei Federal n. 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), modificou completamente a relação entre entes governamentais de todas as esferas e as organizações da sociedade civil (OSC) que possuem ou mesmo desejam possuir parcerias com o poder público.

Ultrapassados mais de dez anos de sua publicação original que aconteceu em 31 julho de 2014, entendeu-se importante fazer o levantamento e análise global de todas as consultas realizadas por jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) com objetivo de apreender como o órgão de controle externo tem se posicionado acerca da aplicação Lei Federal n. 13.019/2014, no Estado e Municípios mineiros.

É verdade que somente a análise das consultas não é capaz de traçar o posicionamento integral do TCE-MG, pois o órgão exerce suas competências legais por vários meios como a apreciação contas, realização de auditorias e inspeções, julgamento de denúncias, promoção de tomadas de contas etc.

Contudo, segundo o art. 23, IV, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais¹, todas as consultas serão analisadas pelo Tribunal Pleno, que é o órgão máximo de deliberação da instituição (art. 22, do Regimento Interno do TCE-MG). Assim, mesmo sendo um recorte das manifestações do TCE-MG, seu grau de relevância é considerável por depender da análise dos sete conselheiros do Tribunal.

A partir deste entendimento utilizou-se o sistema oficial de pesquisa de jurisprudência chamado TC Juris, que se encontra disponível no *site* do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais² para buscar as consultas realizadas pelos entes públicos jurisdicionados a Corte.

Ao preencher a ferramenta optou-se por utilizar como termo de pesquisa somente a expressão “13.019”, sendo marcada a opção de pesquisar por “inteiro teor”, tendo como natureza selecionada “consulta” e o tipo de decisão “colegiada”. Ao dar o comando de pesquisar retornaram ao todo quarenta e cinco consultas.

A grande maioria destas consultas não foram analisadas pelos conselheiros do TCE-MG por não passarem pelos pressupostos de admissibilidade, dispostos no art. 157, do RITCMG. A maioria das consultas não respondidas por versavam sobre uma análise de

¹ TCE-MG. **Regimento Interno**. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/doc_arquivos/RegimentoInterno2024.pdf. Acesso em 02 de janeiro de 2026.

² O sistema TC Juris pode ser acessado pelo link: <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/>.

caso concreto que se enquadraria em uma consultoria jurídica ao Tribunal, o que é vedado. O segundo motivo que mais gerou inadmissibilidade foi que o questionamento trazido pelo consulente já havia sido respondido em outra consulta.

Para efeito do presente estudo ainda foram retirados oito procedimentos de consulta por não se relacionar com a Lei n. 13.019/2014. Na maioria destes casos, as consultas não tratavam diretamente sobre o MROSC, sendo apenas citados artigos da lei para a construção de raciocínios que não tinham como objeto as parcerias em regime de mútua cooperação.

A lista completa de consultas que não entraram neste estudo está anexada ao final em planilha própria com seus respectivos dados de: data de publicação, número, conselheiro relator, consulente e *status*.

Por fim, restaram nove consultas respondidas pelo TCE-MG que verdadeiramente abordam o MROSC como tema central. Nas próximas páginas serão apresentadas respeitando a cronologia de sua data de publicação, indo da mais antiga até a mais recente, sendo que a consulta foi realizada em 20 de novembro de 2025. Em cada uma das consultas serão apresentadas sua data de publicação no órgão oficial de comunicação, o conselheiro relator, o consulente, se a tese analisada se reveste de caráter normativo e a etapa principal da Lei n. 13.019/2014 relacionada ao tema abordado³.

³ Aqui optou-se por seguir a divisão consagrada em etapas do processo de gestão das parcerias. A divisão pode ser melhor entendida no Quadro 1 – Elementos centrais das etapas do processo de gestão das parcerias do Manual MROSC – Do Planejamento à Prestação de Contas, disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/portarias/MANUALMROSCDoPlanejamentoPrestaodeContasreduzido13082025.pdf> . Acesso em 20 de novembro de 2025.

1. CONSULTA N. 1072572 – As parcerias via MROSC não precisam de lei específica.

Data Publicação	08/09/2020
Conselheiro Relator	Wanderley Ávila
Consulente	José Antônio do Nascimento – Pres. Associação dos Municípios da Microrregião dos Campos das Vertentes
Prejulgamento de tese com caráter normativo	Sim
Fase da Lei n. 13.019/2014	Planejamento

Trata-se de consulta realizada por associação de municípios que indagou sobre a obrigatoriedade de a Administração Pública submeter a Casa Legislativa Municipal apreciação específica para celebrar parcerias com base na Lei n. 13.019/2014.

O objeto da consulta visa entender se com a entrada em vigor da Lei n. 13.019/2014, ainda há necessidade de criação de lei específica para repasse de recursos as organizações da sociedade civil quando se deseja realizar parceria, conforme o disposto no art. 4º da IN 08/2003.

Na fundamentação o conselheiro destaca que: “Ora, de pronto, verifica-se não haver qualquer previsão na redação da Lei n. 13.019/2014 sobre a necessidade de edição de lei específica para que se realize as parcerias público-sociais nela previstas. Interessante ressaltar que o Decreto nº 47.132/2017, de Minas Gerais, que regulamenta a Lei nº 13.019/2014 em nível estadual, também não faz qualquer menção à necessidade de lei específica para que se firme os termos de parceria – ou seja, não é tida como um requisito obrigatório” (p. 7).

E, o Conselheiro complementa na p. 8 da consulta: “Em outras palavras, não é necessário que a Administração Pública, no intuito de firmar termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação, submeta o projeto à apreciação legislativa para garantir sua validade. A consecução desses acordos está voltada à esfera da discricionariedade do Poder Executivo, que as firmará consoante as suas diretrizes de políticas públicas”.

Na mesma p. 8, o Conselheiro destaca que o momento de autorização do Executivo acontece quando é remetido o projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA). Desse modo, sendo deliberada na peça orçamentária já é entendido o cumprimento de lei específica para realização de parceria com organizações da sociedade civil.

O Conselheiro aproveitou o momento da consulta para diferenciar a relação entre as subvenções sociais regidas pela Lei n. 4.320/1964 e as parcerias advindas da Lei n. 13.019/2014. Segundo o Conselheiro Wanderley Ávila (p. 10): “Enquanto as subvenções têm um caráter supletivo, imerso em uma lógica assistencialista de socorro/amparo/auxílio, não só ao Terceiro Setor, mas a diversas entidades, as parcerias público-sociais (por meio dos termos de colaboração e de fomento) trazem uma razão

de coadjuvação/cooperação mútua/coparticipação. Quer dizer, verifica-se que as subvenções, diferente das parcerias, não buscam a consecução de interesse públicos em geral, mas tratam de um dever genérico do Estado de socorrer e auxiliar as pessoas físicas ou jurídicas. Além disso, cabe ressaltar que, diferente das subvenções sociais, que correspondem a fomento sem estipulação de contraprestação, as parcerias firmadas com as organizações da sociedade civil por meio de termo de colaboração e termo de fomento dependem da elaboração de um plano de trabalho que será pactuado em regime de mútua cooperação (...).”

Na prática, o entendimento é que os recursos públicos aportados por meio de subvenções sociais têm caráter fomentar as entidades sem execução de serviços públicos como contrapartida do aporte de recursos. Diferentemente, das parcerias regidas por meio do MROSC que necessitam de um plano de trabalho que guarda relação com a execução de uma política pública em regime de mútua cooperação.

Nesta linha de raciocínio, a consulta esclarece que os recursos de subvenções sociais podem ser utilizados para despesas classificadas como Despesas de Custeio, entendidas como gastos de manutenção de serviços públicos existentes ou criados. No caso das subvenções sociais entende-se como a manutenção dos serviços prestados pelas organizações da sociedade civil (art. 12, § 3º, da Lei n. 4.320/1964).

O julgado ainda citou a Consulta n. 898.575 do próprio TCE-MG como parâmetro de entendimento sobre a utilização da subvenção social como meio de apoiar as organizações da sociedade civil sem contraprestação de serviços prestados.

De modo complementar, nota-se que o Conselheiro ainda citou alguns casos concretos enfrentados pelo Tribunal quanto as possibilidades de utilização dos recursos subvencionados como a “realização de cursos de capacitação de jovens aprendizes (Consulta nº 898.575), as despesas com hospital particular filantrópico (Consulta nº 716.941) e as despesas com rescisão de contratos de trabalho de empregados integrantes dos quadros da entidade subvencionada (Consulta nº 887.867), etc” (p. 11).

Ainda são citadas as Súmulas n. 19 e n/ 43, ambas do TCE-MG, sobre as subvenções, como regras atinentes a esse tipo de fomento, mas que não se relacionam ao MROSC.

Por fim, o pronunciamento do TCE-MG estabelece que as regras da IN 08/2003 não se coadunam com os objetivos traçados pela Lei n. 13.019/2014, visto o período que foi criada e os objetos normativos que são por ela regulados (subvenções e auxílios, por exemplo).

2. CONSULTA N. 1114355 – Os recursos humanos das OSC parceiras não impactam no limite da Lei de Responsabilidade Fiscal

Data Publicação	26/05/2022
Conselheiro Relator	Wanderley Ávila
Consulente	Modesto Geraldo Rabelo – Prefeitura Municipal de Uberlândia
Prejulgamento de tese com caráter normativo	Sim
Fase da Lei n. 13.019/2014	Planejamento

A consulta não se trata efetivamente do MROSC, pois versa sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas guarda relação direta com as parcerias com as organizações da sociedade civil. No caso concreto analisado, o TCE-MG analisou como devem ser registradas as despesas com pessoal na relação de seus jurisdicionados (Estado de Minas Gerais e municípios, basicamente) quando celebram parcerias ou outras formas de ajustes com as organizações da sociedade civil.

Apesar de a consulta não versar diretamente sobre a Lei n. 13.019/2014, o seu conteúdo conversa diretamente com as parcerias celebradas com base no MROSC, pois como determinado no art. 46, I, da referida lei é possível remunerar a equipe contratada pela organização da sociedade civil parceira que estará encarregada da execução do plano de trabalho que compõem os termos de fomento e os termos de colaboração.

Neste contexto, o consulente perguntou de forma categórica: “Considerando as parcerias com OSC (Lei nº 13.019/2014), cujas transferências de recursos sejam classificadas orçamentariamente como contribuições, auxílios ou subvenções sociais, estas estarão fora do câmputo da despesa com pessoal?”

A pergunta do gestor público ganha importância quando se pauta a realidade vivenciada por boa parte dos municípios mineiros, cujas fontes de arrecadação de recursos estão descoladas do aumento de responsabilidades para a execução de políticas públicas. Ao mesmo tempo que em razão da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), impõe-se aos entes públicos limites com gastos de pessoal em relação às suas respectivas receitas correntes líquidas. A preocupação dos gestores ainda leva em consideração a competência dos Tribunais de Contas em analisar o cumprimento dos gastos com pessoal.

A consulta enfatizou o entendimento do TCE-MG acerca da Nota Técnica SEI 45799/2020/ME, emitida pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, e que causou arrepio sobretudo aos gestores públicos municipais sobre a inclusão ou não dos gastos com recursos humanos nas parcerias celebradas com organizações da sociedade civil.

De modo geral, o entendimento do TCE-MG foi ao encontro da melhor interpretação que “considera o câmputo das despesas com pessoal somente quando é possível identificar

se a remuneração da mão de obra relacionada à sua atividade-fim é custeada com recursos públicos, de modo que, em o sendo, tal gasto deverá ser incluído no cômputo da despesa com pessoal, para fins de verificação dos limites estabelecidos na LRF” (p. 01).

No caso de organizações da sociedade civil, a fundamentação da consulta leva em consideração o teor da 12ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) que afirma:

“Em relação às organizações da sociedade civil, esclarece-se que esse entendimento aplica-se aos casos em que essas organizações administram estruturas pertencentes à administração pública ou tem a totalidade ou a maior parte das suas despesas custeadas pelo poder público. Nesses casos, é possível identificar o valor das despesas com pessoal relacionadas à atividade fim do ente da federação que é custeada com os recursos repassados pelo poder público.

Não se enquadram, nesse entendimento, as despesas com pessoal das organizações que atuam na prestação de serviços ao cidadão de forma independente dos repasses efetuados pela administração pública, ou seja, que não dependam exclusivamente ou quase na totalidade dos recursos do setor público. Nesses casos, normalmente são feitos convênios com a administração pública e os repasses financeiros são feitos para custear os serviços prestados ao setor público, não havendo como associar o montante desses recursos ao montante apurado das despesas com pessoal.

Como exemplo, tem-se as transferências para Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), e outras organizações da sociedade civil, por meio de termo de cooperação, termo de fomento, termo de parceria, contrato de direito público ou convênio, com o objetivo de apoiar e fomentar a prestação de serviços públicos desenvolvidos por essas entidades” (p. 10).

Desse modo, fica evidenciado que a grande maioria das organizações da sociedade civil que atendem aos municípios mineiros por meio de parcerias serão beneficiadas com o entendimento do TCE-MG, visto a impossibilidade de o ente público identificar se a remuneração da equipe das organizações da sociedade civil, fundamentalmente as regidas pelo MROSC, é custeada exclusivamente com recursos públicos, haja vista as diversas fontes de financiamento das atividades das entidades sem fins lucrativos.

Da Nota Técnica NT SEI 45799/2020/ME também se extraiu entendimento semelhante quando se tratar da contratação de serviços, como a “compra de leitos em hospitais ou vagas em escolas”, que não operam exclusivamente para atender ao poder público e por isso impossível segregar a mão-de-obra que atende ao usuário privado ou ao cidadão com recursos públicos.

Apesar de o TCE-MG ter se filiado ao entendimento mais adequado já a época da consulta, vale a mencionar que a partir da versão 5 da 14ª edição do Manual de

Demonstrativos Fiscais foi alterado para afastar a possibilidade de computar as despesas com pessoal das organizações sociais e organizações da sociedade civil nos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (MÂNICA e LOPES, 2025)⁴.

3. CONSULTA N. 1127733 – As compras e contratações das OSC seguem as regras do setor privado

Data Publicação	27/10/2023
Conselheiro Relator	Cláudio Terrão
Consulente	Pedro Vitor Oliveira Souza – Prefeitura Municipal de Lima Duarte
Prejulgamento de tese com caráter normativo	Sim
Fase da Lei n. 13.019/2014	Execução

O consulente indagou ao Tribunal de Contas de Minas Gerais sobre as formas de aquisição e contratações realizadas por entidades sem fins lucrativos. A dúvida suscitou a utilização das regras de compras governamentais como a antiga lei de licitações e a norma vigente (Lei n. 14.133/2021).

O relator em seu voto trouxe de forma resumida a evolução do pensamento a respeito do tema citando jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Supremo Tribunal Federal (STF).

O relator citou a ADI 1923, o julgado de maior relevância sobre o tema no STF, destacando a parte que o Ministro Ayres Britto pugna:

“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 9.637/98, art. 4º, VIII), fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos” (p. 08).

O Conselheiro relator concluiu de forma acertada que:

⁴ MÂNICA, Fernando. LOPES, Laís de Figueirêdo. **STN acerta o passo: despesas com pessoal de OSCs deixam de compor limite da LRF**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-mai-17/stn-acerta-o-passo-despesas-com-pessoal-de-oscs-deixam-de-compor-limite-da-lrf/>. Acesso em 02 de janeiro de 2026.

“As entidades privadas sem fins lucrativos beneficiárias de recursos públicos, por meio de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres não precisam licitar. Devem, porém, em suas aquisições, compras e contratações de serviços com recursos públicos, realizar, no mínimo, adequada cotação de preços e observar os princípios da Administração Pública, notadamente os da impessoalidade, economicidade e moralidade” (p. 09).

É louvável o entendimento trazido pelo TCE-MG sobre o tema, mesmo com entendimento parcialmente diverso da Unidade Técnica do Tribunal que entendeu ser “necessário o uso de procedimentos análogos à licitação (...)”, quando esta foi suscitada a se manifestar. O entendimento extraído oficial do TCE-MG vai na linha do art. 42, XIX e XX, da Lei n. 13.019/2014, que atribuiu o gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos as organizações da sociedade civil, não cabendo ao parceiro público condicionar sequer a processos análogos as compras governamentais. O Decreto Federal n. 8.726/2016 ainda reforçou o entendimento quando em seu art. 36 determinou que as organizações da sociedade civil adotarão métodos usualmente utilizados pelo setor privado ao realizar as suas compras e contratações.

Reforça-se o entendimento por este autor expressado em texto publicado pelo site JOTA (MOREIRA, 2022)⁵ que as contratações e aquisições devem ser realizadas da forma que a organização da sociedade civil usualmente realiza ou dentro das regras internas se as possuir, sempre com viés de cumprimento do plano de trabalho aprovado e cumprindo os princípios administrativos como determinado no art. 5º, da Lei n. 13.019/2014.

4. CONSULTA N. 1141459 – Os recursos das parcerias podem ser utilizados para obras e reformas

Data Publicação	23/11/2023
Conselheiro Relator	Telmo Passareli
Consulente	Luís Gustavo de Faria Alves – Prefeitura Municipal de Capitólio
Prejulgamento de tese com caráter normativo	Sim
Fase da Lei n. 13.019/2014	Planejamento

A consulta visou entender a possibilidade de realização de obras, reformas ou ampliação de espaços físicos com recursos públicos transferidos à organização da sociedade civil com base na Lei n. 13.019/2014.

⁵ MOREIRA, Oscar. **A saga dos 3 orçamentos exigidos pelo poder público nas parcerias**. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-saga-dos-3-orcamentos-exigidos-pelo-poder-publico-nas-parcerias>. Acesso em 02 de janeiro de 2026.

A Coordenadoria de Fiscalização de Municípios entendeu que com a exclusão da vedação que existia no art. 45, IV, “d”, do MROSC, é possível a realização de obras de construção, reforma e ampliação de imóveis “desde que configurem atividades econômicas acessórias (indiretas) ao objeto pactuado na parceria, esteja previstas no Plano de Trabalho e nas leis orçamentárias do ente público” (p. 03).

Na análise prévia sobre a possibilidade de receber ou não a consulta, o Conselheiro entendeu que a revogação do art. 45, IX, “d”, pela Lei n. 13.204/2015 merece ser focalizada, visto que a vedação sobre as obras não existe mais de modo expreso na legislação.

Em sua fundamentação o Conselheiro destacou a importância da Lei n. 13.019/2014, visto que é uma das chaves de trabalho mútuo para execução de políticas públicas no Brasil (p. 06).

De modo consciente, o Conselheiro entendeu que os entes federados podem regulamentar o MROSC, “de forma complementar e supletiva, sem extrapolar os limites da sua competência e sem contrariar o disposto na lei federal” (p. 08).

Ao adentrar no mérito da consulta, o Conselheiro é claro ao dizer que sim é possível realizar o custeio de obras, reformas e ampliações em espaços físicos de modo a permitir que a parceria com a organização da sociedade civil produza seus efeitos pretendidos. O argumento vem no contexto da revogação das vedações que existiam na redação original do art. 45, IX, do MROSC, pois com o advento da Lei n. 13.204/2015 objetivou, nesta parte, ampliar a utilização dos recursos públicos concedidos por meio de parceria.

O Conselheiro relator destacou que:

“No entanto, cumpre ressaltar que, ainda que seja possível custear obras e reformas com recursos das parcerias, não se pode fechar os olhos para o objetivo primário da Lei 13.019/2014, de modo que o gestor público deve ter em mente que, na realização de parcerias regidas por esta lei, o objeto pactuado com a OSC não poderá ser exclusivamente a compra de um bem ou a contratação de um serviço como, por exemplo, os serviços de engenharia para a execução de uma obra. Isso porque, no regime jurídico das parcerias regidas pela Lei 13.019/2014, a compra de um bem ou a contratação de um serviço devem ser entendidos como meios utilizados para se atingir o cumprimento do objeto pactuado entre a OSC e a Administração Pública, o qual envolve a implementação de determinado projeto, programa ou atividade de interesse social, voltado para a complementação e efetivação de uma política pública. Noutras palavras, a compra de um bem ou a execução de uma obra com recursos vinculados à parceria devem ser consideradas despesas diretas com atividades econômicas acessórias, necessárias ao alcance do projeto ou atividade objeto da parceria, mas que, por si só, não constituem o objeto precípua da parceria” (p. 10).

O Conselheiro relator complementou ao estabelecer quatro pontos que devem ser cumpridos para a realização das obras, sendo:

- “1) prévia inclusão das despesas com as obras ou reformas no plano de trabalho do termo de colaboração, de fomento ou acordo de cooperação (art. 22, II-A);
- 2) que haja previsão de prévia dotação orçamentária para a execução da parceria (art. 24, §1º, I e art. 35, II);
- 3) que guardem correlação direta e exclusiva com o objeto da parceria (art. 45, I);
- 4) que sejam convenientes e pertinentes para a consecução do objeto e serviços de adequação do espaço físico pactuados nos instrumentos de parcerias firmados entre OSC e Poder Público (art.46, IV) e, consequentemente, para o alcance dos resultados e metas estabelecidos no curso da parceria” (p. 10).

Por fim, recomenda a utilização do *check-list* encartado no Manual sobre o MROSC do Estado de Minas⁶, que de fato é bem interessante quando se aborda o tema de obras.

5. CONSULTA N. 1066897 – O MROSC não deve ser utilizado para os casos de subvenção social

Data Publicação	27/11/2023
Conselheiro Relator	Mauri Torres
Consulente	José Maria Novato – Prefeitura Municipal de Ewbank da Câmara
Prejulgamento de tese com caráter normativo	Sim
Fase da Lei n. 13.019/2014	Planejamento

O consulente indagou ao TCE-MG se às subvenções sociais devem ser aplicadas a Lei n. 13.019/2014 ou somente as regras da lei específica e previsão orçamentária que aprovou a respectiva subvenção?

O entendimento da Segunda Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (2ª CFM) foi que o MROSC não deve ser aplicado às subvenções sociais. A Coordenadoria citando o Conselheiro Wanderley Ávila entendeu que:

“A diferenciação entre ‘subvenções sociais’ e ‘termos de fomento e termos de colaboração’, sendo esses propostos dentro da lógica de parceria público-social da Lei nº 13.019/2014, é de relevante importância na presente Consulta.

⁶ É possível acessar o Manual MROSC no Estado de Minas Gerais em: https://sigconsaida.mg.gov.br/wp-content/uploads/arquivos/manuais/manual_MROSC_NAJ_AGE.pdf . Acesso em 19 de janeiro de 2025.

Enquanto as subvenções têm um caráter supletivo, imerso em uma lógica assistencialista de socorro/amparo/auxílio, não só ao Terceiro Setor, mas a diversas entidades, as parcerias público-sociais (por meio dos termos de colaboração e de fomento) trazem uma razão de coadjuvação/cooperação mútua/coparticipação. Quer dizer, verifica-se que as subvenções, diferente das parcerias, não buscam a consecução de interesse públicos em geral, mas tratam de um dever genérico do Estado de socorrer e auxiliar as pessoas físicas ou jurídicas.

Além disso, cabe ressaltar que, diferente das subvenções sociais, que correspondem a fomento sem estipulação de contraprestação, as parcerias firmadas com as organizações da sociedade civil por meio de termo de colaboração e termo de fomento dependem da elaboração de um plano de trabalho que será pactuado em regime de mútua cooperação (...). (...)

Ou seja, para que se repasse tais recursos, deverá ser executada contraprestação pactuada no termo da parceria na forma de plano de trabalho. Esse plano de trabalho conterá objetivos, metas físicas, custos, modo de execução, além de parâmetros de avaliação – tudo conforme o art. 22 da Lei nº 13.019/2014.

Nesse sentido, pode-se concluir que a subvenção social poderá ser utilizada para fomentar com dinheiro público a atividade de uma entidade privada sem fins lucrativos, enquanto a parceria, pautada no interesse público e recíproco entre as partes, poderá ser usada para atingir um fim determinado no plano de trabalho, no qual as despesas de custeio serão delineadas”. (p. 06 e 07)

O Conselheiro relator ao fundamentar seu entendimento seguiu integralmente o pensamento da 2ª CFM que se utilizou fundamentalmente do pensamento do conselheiro Wanderley Ávila na Consulta n. 1.072.572, que inclusive compõe esse estudo.

É possível concluir que para o TCE-MG não se deve utilizar o MROSC para as subvenções sociais afastando a utilização dos termos de fomento e colaboração, bem como toda a governança da Lei n. 13.019/2014. Cabendo aos municípios se guiarem pela IN 08/2003, Súmulas 19 e 43 do TCE-MG.

6. CONSULTA N. 1104769 – Parcerias advindas de emendas parlamentares podem custear recursos humanos da OSC

Data Publicação	29/02/2024
Conselheiro Relator	Telmo Passareli
Consulente	Orlando Amorim Caldeira – Prefeitura Municipal de Itabirito
Prejulgamento de tese com caráter normativo	Sim
Fase da Lei n. 13.019/2014	Execução

A consulta realizada pelo gestor público do município de Itabirito teve como objetivo buscar o entendimento do TCE-MG sobre o custeio de despesas de pessoal, assessoria e prestação de serviços por parte das organizações da sociedade civil que receberam verbas impositivas.

O Conselheiro relator apresentou os tipos de emendas parlamentares (p. 07), destacando a Emenda Constitucional n. 86/2015 que transformou em obrigatória a execução da programação orçamentária e financeira das emendas parlamentares inseridas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Acrescentou os comandos das Emenda Constitucional n. 100/2019 que ampliou os percentuais do orçamento impositivo.

O Conselheiro relator também lembrou que as novas determinações constitucionais não valem para todos os demais entes federados de forma automática, visto o princípio da autonomia federativa. Ressaltou que os entes subnacionais devem legislar de forma própria respeitando o teto imposto na Constituição Federal de 1988.

Ao adentrar no mérito da consulta, o Conselheiro separou a resposta em dois grandes grupos sendo o primeiro voltado as emendas parlamentares impositivas para as ações e serviços públicos de saúde. Neste grupo, em razão do disposto no §§ 9º e 10º do art. 166, da CF-88, existe vedação para que os recursos decorrentes das emendas sejam utilizados para custeio de pessoal da organização da sociedade civil, seja ele próprio ou de assessoria e prestadores de serviços.

O segundo grupo envolve todas as demais emendas parlamentares que não sejam destinadas à área da saúde. Neste grupo é possível a utilização dos recursos das emendas para pagamento de pessoal da organização da sociedade civil que possui a parceria para execução dos termos de fomento ou dos termos de colaboração. Neste ponto, independe se os recursos serão utilizados pessoal próprio da OSC ou terceiros. O pensamento do segundo grupo é extraído da ausência de comando constitucional que vede tal pagamento cumulado com a prescrição do art. 46, da Lei n. 13.019/2014. A exceção que merece ser lembrada é a impossibilidade de pagar servidor ou empregado público como determinado pelo art. 45, II, da Lei n. 13.019/2014.

Além de esbarrar na vedação do próprio art. 45, II, do MROSC, é sempre importante lembrar que o art. 167, X, da CF/88, não permite o pagamento de remuneração a servidor ou empregado público, seja ele ativo, inativo ou pensionista.

Deste modo, o Conselheiro concluiu que:

“1. As Organizações da Sociedade Civil (OSC), quando em parceria com o Poder Público, podem utilizar recursos públicos recebidos por meio de emendas parlamentares impositivas para custear despesas com seu pessoal, assessoria e prestadores de serviços, durante a vigência do ajuste, inclusive os encargos sociais pertinentes, desde que o pessoal a ser remunerado integre a equipe de trabalho da parceria e as despesas estejam vinculadas à execução do plano de trabalho do ajuste.

2. As Organizações da Sociedade Civil (OSC), quando receberem, por emendas parlamentares impositivas, recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, não poderão utilizar tais recursos para o custeio de despesa com seu pessoal, assessoria e prestadores de serviços, inclusive encargos sociais, tendo em vista a vedação contida no art. 166, § 10º, *in fine*, da Constituição Federal de 1988.

3. Em regra, é vedado o pagamento de remuneração, a qualquer título, a servidor público ou empregado público, com recursos vinculados às parcerias do Poder Público com as Organizações da Sociedade Civil (OSC), conforme o disposto no art. 45, II da Lei Federal 13.019/2014.” (p. 13).

Desse modo, fica evidenciado que tanto o poder público quanto a organização da sociedade civil que firmarem parcerias com base na Lei n. 13.019/2014 devem se atentar para o fato de a emenda parlamentar ser destinada a saúde ou não, em primeira análise, para decidir sobre a utilização/possibilidade de o recurso ser empregado para o pagamento de equipe de trabalho no contexto do plano de trabalho.

7. CONSULTA N. 1144641 – O conjunto de respostas mais completo produzido pelo TCE-MG sobre o MROSC

Data Publicação	04/04/2024
Conselheiro Relator	Durval Ângelo
Consulente	Leandro Rabelo A. de Rezende – Prefeitura Municipal de Varginha
Prejulgamento de tese com caráter normativo	Sim
Fase da Lei n. 13.019/2014	Planejamento, Execução e Prestação de Contas

A consulta realizada pelo município de Varginha resultou na resposta mais ampla do TCE-MG sobre temas relevantes na interpretação do MROSC. Inclusive, os temas decididos foram elevados ao caráter normativo. Ao todo foram 14 pontos da legislação abordados na consulta que tem o poder de auxiliar os poderes públicos e as organizações da sociedade civil nas suas tomadas de decisões.

Ao adentrar pelo mérito da consulta, o Conselheiro entendeu que “na ausência de decreto municipal que regulamente a Lei Federal, é prerrogativa do gestor municipal utilizar o Decreto Federal nº 8.726/2016 como parâmetro para operacionalizar o MROSC, enquanto não for editada legislação local” (p.09). Apesar de ser essa a compreensão do Tribunal, entendo que não existe uma decorrência lógica desta situação visto a limitação do decreto federal estar restrito ao Executivo federal não podendo lhe ser atribuído caráter geral a todo e qualquer ente público. Contudo, é inegável a qualidade do decreto federal que se pôs a regulamentar o MROSC, principalmente após a sua revisão realizada pelo Decreto Federal n. 11.948/2024.

De todo modo, visando a segurança jurídica do ente municipal mineiro entende-se que o melhor caminho é atribuir expressamente a subsidiariedade do normativo federal as regras da respectiva cidade mineira, como expressei no artigo “A aplicação subsidiária do Decreto Federal n. 8.726/2016 como meio para oxigenar o MROSC em sua cidade” publicado no site do OSC Legal⁷.

Como neste caso são muitos pontos analisados pela na consulta optou-se por apresentar uma a uma na sequência que foi respondida pelo TCE-MG.

1. Conforme o art. 51 da Lei nº 13.019/2014, caso a Instituição Financeira Pública efetue a cobrança de tarifa de manutenção da conta bancária, a Entidade beneficiada deverá devolver o valor da tarifa aos cofres públicos?

O Conselheiro trouxe a diferenciação entre tarifa e taxa bancária, inclusive citando a Resolução n. 3.919/2010, do Banco Central (BACEN). Nesta linha de pensamento, o relator afirma que o direito consubstanciado no art. 51, da Lei n. 13.019/2014 não abarca

⁷ O artigo é de acesso gratuito direto em: <https://osclegal.medium.com/a-aplicação-subsidiária-do-decreto-federal-nº-8-726-2016-3b5e247ff854>.

as taxas que poderão ser cobradas pela instituição financeira pública, caso haja o fato gerador da cobrança (p.12), sendo de responsabilidade da organização da sociedade civil os respectivos pagamentos. A consulta segue o posicionamento que o pagamento com recursos públicos das tarifas bancárias deve ser glosado com a devida devolução pela OSC do pagamento indevido.

O Conselheiro relator entendeu que o procedimento para abertura da conta se divide em duas partes sendo uma quando o poder público decide em qual instituição financeira pública deverá ser aberta a conta com a remessa de “ofício ao banco para abertura de conta, anexando documentação que explicita a obrigatoriedade de cumprimento da Lei MROSC” (p. 12). A segunda parte do processo é a organização da sociedade civil efetivar a abertura da conta corrente na instituição financeira escolhida pelo ente público.

Nota-se que o procedimento acima mencionado somente consegue se efetivar após a celebração da parceria (assinatura da parceria cumulada com a publicação do extrato da parceria no Diário Oficial do ente público como determina do art. 38, do MROSC). Por consequência, equivoca-se o órgão público que exige a conta bancária de forma prévia da entidade, fato que no mínimo dificulta o exercício do direito de isenção do pagamento de tarifas inserido no art. 51, do MROSC.

2. Se for cobrança de TED, o pagamento será devido ou a Entidade também deverá efetuar a devolução aos cofres públicos?

O posicionamento do TCE-MG é que a transferência eletrônica disponível (TED) é um tipo de serviço que está contemplada na categoria de tarifa bancária sendo contemplada, como regra, na isenção prevista no art. 51, do MROSC. Logo, não deve ser cobrada, haja vista a determinação contida no art. 53, da Lei n. 13.019/2014 que exigiu a movimentação dos recursos por meio de transferência eletrônica identificada. Entretanto, o entendimento do TCE-MG é que o poder público deve glosar a despesa que utilizou de recurso público o para seu pagamento.

Neste caso, ao analisar farta jurisprudência produzida por meio de julgados no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo entre os anos de 2020 e 2022 notou-se que as organizações da sociedade civil que ajuizaram ações requerendo a devolução dos valores foram exitosas. É bem verdade que o custo de manejar esse tipo de ação pode inviabilizar o próprio direito de movimentar a Justiça, mas não deixa de ser uma opção juridicamente viável.

3. Na ausência de conta bancária específica, a Entidade deverá devolver os repasses recebidos aos cofres públicos? Se comprovado o nexo de causalidade poderão ser aceitos os gastos realizados na execução do objeto?

O Conselheiro relator ao se manifestar sobre o tema perguntado na consulta ponderou sobre os cuidados que a organização da sociedade civil deve ter quando administra recursos públicos advindos de parcerias celebradas por meio da Lei n. 13.019/2014, chegando a ressaltar a necessidade da abertura de conta específica como forma

adequada para justificar o caminho percorrido pelo recurso na execução do objeto, que de modo geral é a interpretação da grande maioria da doutrina especializada no tema.

No decorrer da resposta é destacado o risco de existir irregularidade grave na remessa de recursos da conta específica para outra titularizada pela organização da sociedade civil. Entretanto, entendeu corretamente o relator que a transferência, por si só, para conta não específica de titularidade da entidade parceira não é condição obrigatória de glosa da despesa com a respectiva devolução do recurso.

O argumento utilizado pelo TCE-MG é que deve ser verificado o caso concreto e pesquisado a existência de nexo de causalidade que justifica a conduta da organização da sociedade civil.

A título de exemplo, pode-se imaginar que parte dos recursos humanos contratados pela entidade privada sem fins lucrativos estão vinculados ao plano de trabalho de um termo de fomento ou colaboração, dos quais além do pagamento do salário direto estão inseridos o salário indireto (custos trabalhistas e previdenciários). Neste caso, a guia de recolhimento dos valores relativos a seguridade social (INSS) é feita em guia única compilando todos os colaboradores do empregador independentemente da multiplicidade de fontes de custeio.

No caso das organizações da sociedade civil que por conta da sua própria natureza de funcionamento e financiamento utiliza várias fontes financeiras para executar suas atividades institucionais não é raro que um mesmo colaborador atue de forma compartilhada em mais de um projeto, sendo devidamente pago nos limites de sua dedicação em cada um deles sem esbarrar na legalidade. Ou mesmo que parte dos recursos humanos sejam pagos com recursos próprios e outros com recursos advindos das parcerias. Nestes casos, como dito, a Guia da Previdência Social (GPS) é única, forçando a entidade a retirar recursos da conta específica para a conta geral da associação, visando quitar os valores devidos.

O posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais facilmente contempla a questão mencionada exemplificativamente trazendo segurança jurídica para as relações entre poder público e OSC, na execução das parcerias e na futura prestação de contas.

4. Com base na Lei nº 13.019/2014, para cada despesa (bens/serviços) realizada na parceria, a Entidade deverá apresentar três orçamentos completos?

A questão levantada na consulta gira em torno de uma das principais dúvidas nas parcerias celebradas a partir do MROSC, qual seja, a busca por um número cabalístico de orçamentos capaz de demonstrar a economicidade e lisura da compra ou contratação de serviços no bojo do plano de trabalho.

A resposta da consulta inicia com ponto que merece destaque que é o correto entendimento do TCE-MG sobre a inaplicabilidade da lei de licitações para as parcerias

com organizações sem fins lucrativos no caso de parcerias para execução de políticas públicas em regime de mútua cooperação.

A ingressar no cerne da questão o TCE-MG foi claro ao determinar que o MROSC “não traz a expressa exigência de três orçamentos para justificar o valor das despesas na proposta” (p. 15).

O entendimento é reforçado quando a resposta da consulta ressalta que no setor privado, onde está localizada a organização da sociedade civil, não baseia seu processo de compras e contratações somente em cotações de preços. Pontos como “qualidade do bem ou serviço, prazo de entrega, o preço e o histórico dos parceiros” (p. 15).

Apesar de artigo 42, XIX, da Lei n. 13.019/2014 não ser citado na resposta da consulta, está expresso na lei que é de responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil o gerenciamento administrativo incluindo as despesas de custeio, investimento e de pessoal. Por consequência, outro entendimento não poderia ser considerado pelo TCE-MG.

Infelizmente, o Conselheiro relator rememora entendimentos jurisprudenciais que ressaltam a importância de ao menos três orçamentos de fornecedores distintos. Chegase a citar o art. 31, do Decreto Estadual n. 47.132/2017, que também exige três orçamentos para a comprovação da vantajosidade dos preços de mercado.

Mais uma vez, o Conselheiro relator entendeu que na ausência de legislação estadual ou municipal própria que regule o MROSC, poderá o gestor público se utilizar automaticamente do Decreto Federal n. 8.726/2016, que não exige a apresentação dos orçamentos. Aqui com o devido respeito entendo que não exigir três orçamentos é um respeito ao próprio MROSC que exige ampla fase de planejamento do poder público, inclusive com o levantamento de valores financeiros e disponibilidade orçamentária para a execução da parceria (art. 24, § 1º, I, VI; art. 35, I), não cabendo aos decretos incluírem tal exigência.

Apesar de a consulta concluir que “(...) a Lei nº 13.019/2014 não traz expressa a exigência de três orçamentos para justificar o valor das despesas na proposta” (p. 17), suscitar que as jurisprudências pretéritas e o decreto estadual os exigem pode gerar na prática administrativa à manutenção de ponto superado pelo MROSC.

5. Se a Entidade não justificar a ausência de cotação deverá efetuar a devolução integral do valor da despesa?

A consulta ao se debruçar sobre essa questão acima atribuiu acertadamente à Administração Pública a necessidade de justificar a escolha da organização da sociedade civil com base no planejamento prévio realizado para seleção da entidade parceira, cujo um dos pontos é o levantamento dos valores financeiros e orçamentários necessários para suportar os compromissos assumidos.

Logo, a viabilidade financeira da proposta apresentada pela organização da sociedade civil nos termos do art. 22, do MROSC deve acontecer antes da celebração da parceria, como é óbvio.

Contudo, se os passos preparatórios não foram devidamente seguidos pelo poder público entendeu o TCE-MG que:

“A ausência de justificativa da cotação de preços não enseja, por si só, a devolução dos recursos repassados, mas no caso de restar comprovada a irregularidade das contas serão glosados os valores relacionados às metas descumpridas sem justificativa suficiente, e a devolução dos recursos financeiros relacionados à irregularidade ou inexecução apurada ou à prestação de contas não apresentada” (p. 18).

O TCE-MG entendeu com alinhamento a Lei n. 13.019/2014, pois se no caso concreto a entidade que possui o gerenciamento administrativo e financeiro da parceria como previsto no art. 42 atuou de forma descuidada caberá a ela arcar com valores das respectivas metas descumpridas sem justificativa.

6. Com base na Lei nº 13.019/2014, a Entidade poderá efetuar o pagamento de despesas cujo fato gerador seja anterior ou posterior à vigência da celebrada parceria?

A resposta para essa questão é um sonoro não quando se pensa em um fato gerador antes da vigência da parceria, pois de modo prévio não existe a parceria até a sua assinatura e publicação do extrato em diário oficial.

A resposta pode ser alterada para sim, quando o fato gerador da despesa aconteceu dentro da vigência da parceria. Exemplo que pode ser utilizado é o pagamento de uma conta de luz que somente pode ser aferida após o fechamento do mês ou após a realização do último ato na vigência da parceria. Nestes dois casos a liquidação das despesas acontecerá após a vigência, mas devidamente justificada pois o consumo é relativo ao presente período do termo de fomento ou do termo de colaboração.

A resposta da consulta fortalece o correto entendimento que as verbas trabalhistas podem ser pagas após a vigência da parceria, desde que prevista no plano de trabalho que faz parte do termo de fomento ou do termo de colaboração.

A deliberação do TCE-MG neste sentido é maravilhosa, pois reconhece a manutenção de vínculos trabalhistas mesmo após o encerramento da parceria. Espera-se que a decisão nesta parte finalize o grande problema do encerramento de contratos de trabalho pouco antes do encerramento da parceria. Gerando problemas para organização da sociedade civil que desejaria manter o colaborador e/ou não poderá recontratá-lo imediatamente, visto que a demissão sem justa causa obriga ao empregador aguardar um período de carência de 90 dias para contratos de trabalho com prazo indeterminado e seis meses para contratos com prazo determinado, como determinado no art. 453, da CLT; Portaria 384/92, do Ministério do Trabalho.

7. De acordo com a Lei nº 13.019/2014, nos repasses de recursos a Entidades do Terceiro Setor se admite Taxa de Administração, de gerência ou similar?

A questão foi respondida de forma negativa ao afastar a possibilidade de taxa de administração que é entendida “como um percentual incidente sobre o valor total da avença que é apropriado pela entidade para o pagamento de gastos gerais não identificados”. Acertadamente, é o posicionamento do TCE-MG que ainda citou o art. 51, do Decreto Estadual de Minas Gerais n. 47.132/2017, que veda tal tipo de pagamento.

Interessante pontuar que, o Tribunal se posicionou também no entendimento que despesas administrativas advindas de custos indiretos são passíveis de pagamento, como determinado no art. 46, da Lei n. 13.019/2014.

8. A Entidade deverá efetuar a devolução dos valores aos cofres públicos se houver alteração no plano de trabalho sem a devida justificativa e formalização (apostilamento ou aditivo)?

O Conselheiro relator iniciou a resposta da questão lembrando que o MROSC possui regramento próprio que permite a alteração do plano de trabalho, desde que não exista alteração do “núcleo da finalidade da parceria” (p. 21).

A regra é que toda e qualquer alteração necessita ser informada ao gestor da parceria de forma prévia. Contudo, mesmo que a alteração tenha ocorrido sem formalização de aditivo ou apostilamento ela pode ser convalidada caso seja possível “estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes” (p. 21).

No caso de alteração do plano de trabalho sem formalização acrescida de um desvio de finalidade caberá ao gestor da parceria realizar a glosa dos valores, com base no art. 64 do MROSC.

9. O número do respectivo termo de fomento/colaboração/convênio deverá constar no corpo da nota fiscal ou basta constar no carimbo de “recurso público nº”?

Ao contextualizar a resposta o Conselheiro relator citou o art. 37, do Decreto Federal n. 8.726/2016, que determina nas parcerias com o governo federal que:

Art. 37. As organizações da sociedade civil deverão obter de seus fornecedores e prestadores de serviços notas, comprovantes fiscais ou recibos, com data, valor, nome e número de inscrição no CNPJ da organização da sociedade civil e do CNPJ ou CPF do fornecedor ou prestador de serviço, para fins de comprovação das despesas.

Entretanto, entendeu que esse tipo de exigência somente deverá acontecer se existir previsão expressa no termo de fomento ou no termo de colaboração celebrado com a organização da sociedade civil ou se as despesas forem compartilhadas em mais de uma parceria “por motivo de controle interno e contabilidade das despesas” (p. 23).

10. A Entidade que realiza o pagamento antecipado aos fornecedores de bens e prestadores de serviço (ou seja, antes da emissão da nota fiscal), deverá efetuar a devolução aos cofres públicos do respectivo valor?

Na resposta deste ponto da consulta ressaltou o Conselheiro relator que a lei não determina tempo que a nota fiscal precisa ser emitida. Contudo, a recomendação feita pelo TCE-MG é que a nota fiscal seja entregue no momento que a organização da sociedade civil tomar posse da mercadoria ou dentro do mesmo mês de competência cujo serviço foi realizado.

De modo correto, entenderam os conselheiros que o pagamento antecipado não gerará glosa da despesa por si só. O ressarcimento somente será cabível quando o pagamento antecipado não gerar a entrega do bem ou a prestação do serviço. O posicionamento é muito bom, pois uma compra simples na internet gera o pagamento antecipado e posterior emissão da nota fiscal que pode variar de prazo.

Não é excepcional o microgerenciamento nefasto feito por gestores de parcerias que entendem incabível que a nota fiscal e o desembolso acontecem em datas diferentes gerando distorções de entendimento da legislação. Em caso concreto, me deparei com pedido de devolução do recurso mesmo com a comprovação do item entregue posteriormente dentro do prazo acertado com o vendedor. Espera-se que a presente decisão auxilie na gestão das parcerias.

Ponto negativo deste quesito está no entendimento do TCE-MG que compreende que as organizações da sociedade civil devem seguir os procedimentos de compras e contratações estabelecidos nos artigos 36 a 42 do Decreto Federal n. 8.726/2016. É verdade que este autor é um grande defensor do decreto federal por entender ser um dos melhores regulamentos do MROSC. Entretanto, entender que as regras ali contidas valem de forma geral para todos os jurisdicionados do TCE-MG vai uma grande distância. Cada ente público tem a autonomia de deliberar dentro das raias da Lei Federal n. 13.019/2014 como estabelecerá seu entendimento levando em consideração que as entidades parceiras são entidades privadas com vida própria.

11. Sobre Emendas Impositivas Municipais: o Plano de Trabalho poderá ser alterado com base no art. 57 da Lei nº 13.019/2014? Além da Secretaria Gestora, a Câmara Municipal deverá aprovar eventual alteração do objeto do Plano de Trabalho?

12. No caso de Emenda Impositiva Municipal, poderá haver mudança na quantidade (para mais ou para menos) dos itens apresentados no plano de trabalho? Em caso afirmativo, qual seria o instrumento utilizado para autorização?

Em razão da proximidade dos temas as questões acima foram respondidas de modo conjunto na consulta.

O Conselheiro relator entendeu de modo correto que as emendas parlamentares não alteram a natureza jurídica das parcerias com as organizações da sociedade civil, devendo inclusive respeitar as exigências previstas no MROSC.

Nesta linha de raciocínio, os planos de trabalhos que fazem parte das parcerias celebradas a partir de emendas parlamentares podem ser alteradas por meio de aditivo e apostilamento nos termos do art. 57, da Lei Federal n. 13.019/2014.

Contudo, a sua vinculação direta as leis orçamentárias impõem cuidado de “verificar se há regulamentação nesse sentido na Lei Orgânica Municipal, na Lei Orçamentária Anual – LOA e, ou em ato normativo próprio que eventualmente tenha regulamentado a Lei nº 13.019/2014 no âmbito do município, havendo a necessidade de aprovação na Secretaria gestora e na Câmara Municipal” (p. 26).

8. CONSULTA N. 1054049 – A regularidade fiscal deve ser exigida até no Acordo de Cooperação

Data Publicação	23/04/2024
Conselheiro Relator	Durval Ângelo
Consulente	Modesto Geraldo Rabelo – Prefeitura Municipal de Uberlândia
Prejulgamento de tese com caráter normativo	Sim
Fase da Lei n. 13.019/2014	Planejamento

A questão levantada pelo consulente é sobre a possibilidade de o município de Uberlândia celebrar parceria com entidades privadas sem certidões de regularidade fiscal quando a relação não envolver transferência de recursos financeiros, ou seja, no caso de acordo de cooperação.

A Unidade Técnica do TCE-MG entendeu que sim. O Conselheiro relator entendeu de modo semelhante ao se utilizar da disciplina trazida por Ronny Charles Torres que defende:

“Embora parte considerável da doutrina duvide da relevância de tais minúcias, sempre acreditamos que a classificação diferenciada, sobretudo sob o parâmetro da transferência de valores e das pessoas envolvidas, permite corrigir o equívoco técnico de exigir formalidades desnecessárias e incompatíveis com pactos de menor complexidade ou que não envolvam transferência de recursos públicos” (p. 09).

Neste mesmo sentido, para o Conselheiro relator as regras de parcerias sem repasses de recursos podem ser flexibilizadas no que tange a regularidade fiscal, com exceção do acordo de cooperação regulado pela Lei Federal n. 13.019/2014 que possui regras

específicas para esse tipo de ajuste entre o poder público e a entidade sem fins lucrativos da sociedade civil.

Entretanto, o Conselheiro presidente Gilberto Diniz pediu vista quanto ao mérito da consulta. Ao apresentar seu entendimento destacou o Conselheiro que o acordo de cooperação está dentro do contexto do MROSC sendo lhe aplicado a regra contida no art. 34, II, da Lei Federal n. 13.019/2014 que determinou a apresentação por parte da organização da sociedade civil as certidões de regularidade fiscal, tributária, de contribuições e de dívida ativa

Em suma, colocado o tema em votação novamente, entendeu o TCE-MG que “para celebração das parcerias previstas na Lei Federal nº 13.019, de 2014, inclusive ‘acordo de cooperação’, as organizações da sociedade civil deverão apresentar certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado” (p. 19).

9. CONSULTA N. 1107537 – As parcerias com entidades de saúde podem ser celebradas com base no MROSC

Data Publicação	18/07/25
Conselheiro Relator	Durval Ângelo
Consulente	Lucas Coimbra Donadia – Prefeitura de Itabirinha
Prejulgamento de tese com caráter normativo	Sim
Fase da Lei n. 13.019/2014	Planejamento

A consulta realizada gira em torno de aportes dos municípios para obras e reformas em instituições que atuam na área de saúde. Ao todo foram seis questionamentos com apenas uma menção ao MROSC, logo esse será o único abordado aqui.

A pergunta que importa a esse estudo é se o município pode celebrar convênio com entidade filantrópica para transferir recursos necessários a ampliação e reforma do único hospital que existe na cidade.

A Unidade Técnica ao subsidiar a resposta da questão destacou que com a vigência do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil o convênio como instrumento de parceria ficou restrito aos entes públicos nas suas relações entre si. No caso das parcerias com organizações da sociedade civil passou a ser a utilização da Lei Federal n. 13.019/2014.

Por consequência, a regra do art. 84, do MROSC em conjunto com art. 199, § 1º, da Constituição de 1988 levam a possibilitar que existe chance de celebração de convênio com entidade filantrópica com transferência de recursos financeiros para obras e

reformas de interesse público, “desde que a entidade filantrópica participe em caráter complementar do sistema único de saúde (SUS)” (p. 07).

Caso a entidade filantrópica não atue de forma complementar ao SUS, não existirá a possibilidade de convênio, mas sim a chance de formalizar parceria com na Lei Federal n. 13.019/2014.

Dessa forma, definiu o TCE-MG que “ é possível a celebração de convênio com entidade filantrópica, com transferência de recursos financeiros, para reforma e ampliação de hospital filantrópico que participe de forma complementar do Sistema Único de Saúde – SUS, segundo diretrizes deste. Se a entidade privada sem fins lucrativos não for participante de forma complementar do SUS, as transferências voluntárias a serem realizadas, deverão ser formalizadas por meio de termo de colaboração ou por termo de fomento, segundo as regras da Lei Federal n. 13019/14 (MROSC); (p. 02).”

Apesar de parecer simples o entendimento, visto a literalidade de interpretação a partir dos artigos da Lei n. 13.019/2014, a resposta da consulta certamente apoiará a tomada de decisões de entes públicos mineiros.

Anexo 1 – Tabela de Consultas não utilizadas neste estudo

Item	Data Publicação	Número	Conselheiro relator	Consulente	Status
1	18/05/2015	944609	Mauri Torres	Prefeitura de Brasilândia de Minas	Não conhecimento por questionamento não respondidos em consultas anteriores
2	18/09/2015	951660	Mauri Torres	Pref. Lagoa da Prata	Não conhecimento por se tratar de análise de caso concreto podendo ser entendido como consultoria jurídica.
3	29/06/2016	944577	Wanderley Ávila	Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais	A consulta não versa sobre o MROSC.
4	25/01/2017	965940	Cláudio Terrão	Pref. Carmo do Rio Claro	Não conhecimento. Similaridade com consulta previamente respondida. Além de não versar sobre o MROSC.
5	25/01/2017	965938	Cláudio Terrão	Pref. Carmo do Rio Claro	Não conhecimento. Similaridade com consulta previamente respondida. Além de não versar sobre o MROSC.
6	25/01/2017	965939	Cláudio Terrão	Pref. Carmo do Rio Claro	Não conhecimento. Similaridade com consulta previamente respondida. Além de não versar sobre o MROSC.
7	15/03/2017	1007378	Adriene Andrade	Pref. Varginha	Não conhecimento. Imprecisão na dúvida suscitada.
8	24/04/2017	1007567	Adriene Andrade	Pref. De Uberlândia	Não conhecimento por se tratar de análise de caso concreto podendo ser entendido como consultoria jurídica
9	25/04/2017	1007624	Wanderley Ávila	Pref. de Lassance	Não conhecimento por se tratar de análise de caso concreto podendo ser entendido como consultoria jurídica
10	17/08/2017	1015741	Mauri Torres	Pref. de Contagem	Não conhecimento. Ilegitimidade da parte consulente.
11	29/08/2017	952073	Adriene Andrade	Pref. De Pompéu	Não conhecimento. Imprecisão na dúvida suscitada.
12	04/09/2017	1015801	Mauri Torres	Pref. de Contagem	Não conhecimento. Ilegitimidade da parte consulente.
13	28/09/2017	1024236	Mauri Torres	Pref. de Itanhandu	Não conhecimento por se tratar de análise de caso concreto podendo ser entendido como consultoria jurídica
14	28/11/2017	1015399	Gilberto Diniz	Pref. De Araguari	Não conhecimento por se tratar de análise de caso concreto podendo ser entendido como consultoria jurídica
15	28/03/2018	1024372	Mauri Torres	Pref. de Contagem	Não conhecimento por se tratar de análise de caso concreto podendo ser entendido como consultoria jurídica.
16	06/04/2018	951417	Wanderley Ávila	Pref. de Lagoa da Prata	Não conhecimento, visto as modificações trazidas pela Lei n. 13.204/2015 impactam as questões trazidas na consulta.
17	11/05/2018	1031324	Sebastião Helvecio	Pref. de Lima Duarte	Não conhecimento por se tratar de análise de caso concreto podendo ser entendido como consultoria jurídica.
18	15/06/2018	1040475	Sebastião Helvecio	Pref. de Contagem	Não conhecimento por se tratar de análise de caso concreto podendo ser entendido como consultoria jurídica.
19	20/07/2018	1047672	Sebastião Helvecio	Pref. de Uberlândia	Não conhecimento por se tratar de análise de caso concreto podendo ser entendido como consultoria jurídica e imprecisão.

20	26/09/2018	1041606	Gilberto Diniz	Pref. de Belo Horizonte	Não conhecimento por se tratar de análise de caso concreto podendo ser entendido como consultoria jurídica
21	04/12/2019	1082481	Wanderley Ávila	Serviço de Água e Esgoto de Itabirito	Não conhecimento por se tratar de análise de caso concreto podendo ser entendido como consultoria jurídica
22	16/03/2022	1098422	Cláudio Terrão	Câmara Municipal de São José da Lapa	Não serve ao estudo, pois não se trata de MROSC, apenas cita a Lei Federal n. 13.019/2014 de forma rápida ao falar de pagamentos via transferência bancária (art. 53).
23	22/06/2022	1107680	Telmo Passareli	Pref. de Piraúba	Não conhecimento. Similaridade com consulta previamente respondida.
24	29/09/2022	1121079	Gilberto Diniz	Pref. de Lagoa da Prata	Não conhecimento. Imprecisão na dúvida suscitada.
25	04/10/2022	1119935	José Alves Viana	Pref. de Lagoa da Prata	Não conhecimento por se tratar de análise de caso concreto podendo ser entendido como consultoria jurídica.
26	10/10/2022	1121080	Gilberto Diniz	Pref. de Lagoa da Prata	Não conhecimento. Imprecisão na dúvida suscitada.
27	15/05/2023	1102191	Adonias Monteiro	Pref. de Palmópolis	A consulta não versa sobre o MROSC.
28	09/05/2024	1127775	Licurgo Mourão	Pref. de Sete Lagoas	Não conhecimento. Similaridade com consulta previamente respondida.
29	11/06/2024	1167316	Mauri Torres	Pref. de Gov. Valadares	Não conhecimento. Similaridade com consulta previamente respondida.
30	08/07/2024	1101711	Telmo Passareli	Pref. de Santa Bárbara	Na prática não trata do MROSC. E, ao citar a lei ressalta que a interpretação é aquela dada por outra consulta que consta aqui.
31	12/08/2024	1171083	Adonias Monteiro	Pref. de Coronel Xavier Chaves	Não conhecimento. Similaridade com consulta previamente respondida e ausência de clareza.
32	19/08/2024	1160277	Hamilton Coelho	Pref. de Ouro Branco	Não conhecimento. Ausência não estar instruída com parecer de assessoria técnica ou jurídica do órgão (Res. TC 23/2024).
33	12/03/2025	1184850	Telmo Passareli	Pref. de Unaí	Não conhecimento. Similaridade com consulta previamente respondida.
34	25/04/2025	118802	Licurgo Mourão	Pref. de Uberlândia	Não conhecimento por se tratar de análise de caso concreto podendo ser entendido como consultoria jurídica. Além de não estar instruída com parecer de assessoria técnica ou jurídica do órgão (Res. TC 23/2024).
35	13/08/2025	108802	Durval Ângelo	EMATER-MG	A consulta não versa sobre o MROSC.
36	26/08/2025	1192049	Telmo Passareli	Pref. de Oliveira	Não conhecimento. Similaridade com consulta previamente respondida.