REVISTA PARA GESTORES PÚBLICOS E ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR

SINAPSE JURÍDICA

OUTUBRO 2026 | EDIÇÃO TERCEIRO SETOR



DEVOLUÇÃO DE RECURSOS

O erro pode começar antes do primeiro repasse

Planejamento, metas e comprovação de despesas: os cuidados que podem definir o julgamento das contas pelo TCE-SP.

VEJA TAMBÉM **Economia de R$ 2,68 milhões não evitou a reprovação da parceria**

E MAIS MULTAS • NOVOS REPASSES • METAS • CONVÊNIOS

Sinapse® JURÍDICA

APP do agente político, tome decisões com segurança.

TECNOLOGIA A FAVOR DE UMA GESTÃO PÚBLICA MAIS SEGURA E EFICIENTE.



No nosso aplicativo você elabora um **esboço do seu projeto de lei**, verifica se está de acordo com as **normais constitucionais e orçamentária** e ainda obtém **respostas rápidas** com base na jurisprudência do TCE-SP, CF, e demais normas de Direito Público.

Android iPhone

Baixe o Sinapse Jurídica no seu celular e consulte decisões reais onde estiver.

NESTA EDIÇÃO

Terceiro Setor: planejamento, execução e prestação de contas

DESTAQUE DA EDIÇÃO

Devolução de recursos: o erro que começa antes do primeiro repasse 03

A regularidade da parceria começa no planejamento.

RESPONSABILIZAÇÃO

A multa pode ser o menor dos problemas 09

METAS E RESULTADOS

Recebeu 100% dos recursos, mas não cumpriu as metas: terá que devolver o dinheiro? 14

COMPROVAÇÃO DE DESPESAS

A entidade gastou todo o dinheiro, mas não comprovou as despesas. Terá que devolver? 20

EXECUÇÃO DE CONVÊNIOS

Usou dinheiro de um convênio para outra finalidade? Veja o que pode acontecer 26

IMPEDIMENTOS

Contas rejeitadas: a entidade pode ficar impedida de receber novos repasses? 32

VANTAJOSIDADE

A parceria economizou R$ 2,68 milhões — e foi reprovada pelo TCE-SP 38

PREVENÇÃO DE GLOSAS

Convênios: como evitar glosas e a devolução de recursos públicos? 45

SINAPSE | Uma plataforma. Múltiplas soluções. 53



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA

Conheça o aplicativo em nosso site

TERCEIRO SETOR | PRESTAÇÃO DE CONTAS

Devolução de recursos: o erro que começa antes do primeiro repasse

Análise de 30 documentos do TCE-SP revela que falhas no planejamento das parcerias podem comprometer as contas mesmo quando os recursos são aplicados na execução das atividades previstas.

Introdução — O que os números não contam à primeira vista

Uma parceria de R$ 5,2 milhões com uma organização da sociedade civil pode chamar a atenção de qualquer órgão de fiscalização. Mas esse valor representa uma irregularidade? Houve determinação de devolução? Ou estamos diante de uma transferência de recursos públicos considerada regular pelo Tribunal de Contas?

A resposta parece simples, mas revela uma distinção fundamental para compreender a fiscalização do Terceiro Setor: o valor repassado não se confunde com o valor que deve ser devolvido ao erário.

Foi justamente essa diferença que chamou a atenção em uma pesquisa realizada a partir de 30 documentos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), envolvendo predominantemente prestações de contas do exercício de 2021 e decisões proferidas entre 2022 e 2026.

O levantamento, inicialmente destinado a identificar as maiores devoluções de recursos determinadas pelo Tribunal, encontrou um cenário diferente do esperado. No **TC-011355.989.23**, por exemplo, foram examinados repasses de R$ 5.218.316,25, considerados regulares. Em contrapartida, no **TC-011530.989.21**, uma glosa inicialmente apontada em R$ 233.166,60 foi revista para R$ 81.115,68, valor posteriormente ressarcido, com julgamento regular das contas.

Outro caso chama a atenção pela diferença entre devolver dinheiro e cometer uma irregularidade. No **TC-010733.989.24**, houve restituição de R$ 526.776,31 ao erário. Entretanto, o montante correspondia a saldo não aplicado, e não a recursos cuja utilização tivesse sido considerada irregular.

Esses exemplos mostram por que a simples identificação de valores elevados em decisões do TCE-SP não permite concluir que houve dano ao patrimônio público. É necessário compreender a natureza da transferência, as despesas examinadas e os fundamentos do julgamento.

Mas a descoberta mais relevante da pesquisa não está nos números.

Os processos analisados indicam que algumas das irregularidades mais sensíveis podem surgir antes da execução da parceria, especialmente na elaboração do plano de trabalho, na estimativa dos custos e na demonstração da compatibilidade dos preços.

O tema ganha importância diante do entendimento registrado no **TC-007472.989.25**, no qual se discutiu o momento processual adequado para examinar irregularidades relacionadas à formação do ajuste. O precedente evidencia uma questão essencial para os gestores: determinadas falhas precisam ser enfrentadas na própria celebração da parceria, e não apenas quando chega a prestação de contas.

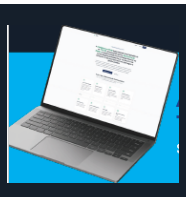
Essa perspectiva encontra respaldo nas exigências de planejamento e controle previstas na Lei Federal nº 13.019/2014, que disciplina as parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, bem como nas orientações do Manual de Repasses ao Terceiro Setor do TCE-SP.

A investigação conduz, portanto, a uma pergunta mais importante do que a identificação das maiores devoluções: de que adianta executar corretamente uma parceria se os documentos que fundamentaram sua celebração já apresentavam deficiências capazes de comprometer sua regularidade?

É a partir dessa questão que se torna possível compreender o papel do planejamento, da fiscalização e da atuação preventiva do órgão público na proteção dos recursos transferidos ao Terceiro Setor.

Milhões repassados, milhares devolvidos: a diferença que muda a análise

Uma das primeiras dificuldades na interpretação das decisões do Tribunal de Contas está na identificação dos valores apresentados nos processos. Nem toda quantia mencionada em um julgamento representa prejuízo ao erário. Em



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

muitos casos, trata-se simplesmente do montante transferido à organização da sociedade civil para executar determinada atividade.

No **TC-011355.989.23**, por exemplo, foram examinados repasses de R$ 5.218.316,25, considerados regulares. Situação semelhante aparece no **TC-007228.989.23**, envolvendo R$ 3.793.279,28, e no **TC-008171.989.23**, com R$ 2.214.551,59.

Esses valores demonstram a dimensão financeira das parcerias, mas não constituem, por si, irregularidades. A existência de uma transferência milionária não significa que houve determinação de devolução.

Quando a pesquisa se concentra nos ressarcimentos decorrentes de questionamentos sobre despesas, os números assumem outra dimensão.

No **TC-011530.989.21**, uma glosa inicialmente apontada em R$ 233.166,60 foi revista para R$ 81.115,68, valor posteriormente ressarcido. Já nos **TC-018946.989.22** e **TC-019129.989.22**, o levantamento identificou a manutenção de ressarcimento parcial de R$ 31.452,53, enquanto outra parcela, de R$ 36.284,02, foi excluída.

A distinção fica ainda mais evidente no **TC-010733.989.24**, em que houve devolução de R$ 526.776,31, correspondente a saldo não aplicado. Apesar de superior aos demais ressarcimentos identificados, essa restituição não decorreu de glosa por aplicação irregular de recursos.

São, portanto, situações juridicamente diferentes: devolver recursos que não foram utilizados, restituir despesas glosadas e sofrer determinação de ressarcimento após julgamento desfavorável não possuem necessariamente o mesmo significado.

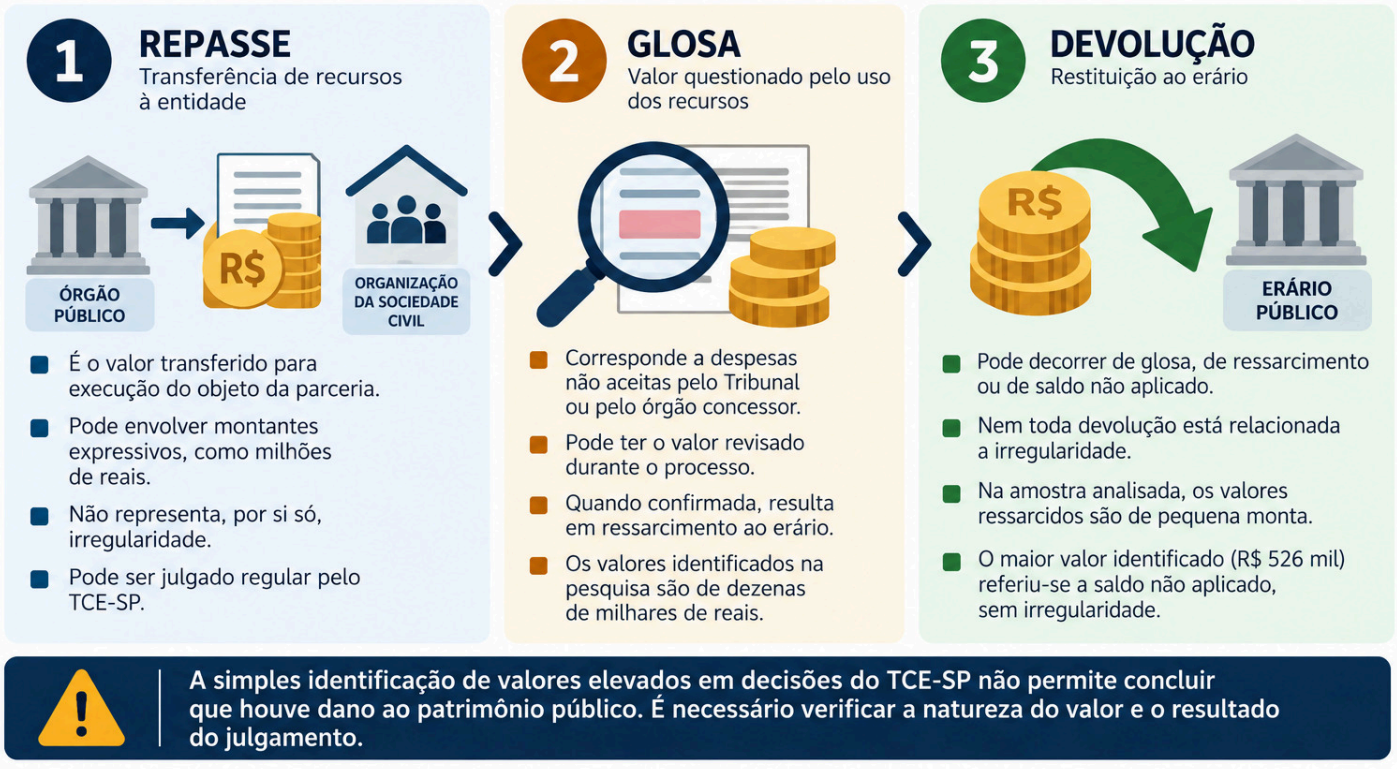
A amostra de 30 documentos apresentou predominância de julgamentos regulares ou regulares com ressalvas. Contudo, por se tratar de um conjunto não probabilístico, concentrado principalmente em determinado exercício, seus resultados não permitem afirmar que devoluções de grande valor sejam raras em todas as parcerias fiscalizadas pelo TCE-SP.

O que os processos efetivamente demonstram é a necessidade de interpretar cada valor segundo sua natureza e o resultado do respectivo julgamento.

FIGURA 1

Repasse, glosa e devolução

Por que valores elevados não significam necessariamente irregularidades





BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA

Conheça o aplicativo em nosso site

O problema pode estar no plano de trabalho

Se a análise dos valores revela a importância de distinguir repasses de restituições, o exame das causas das irregularidades aponta para uma questão ainda mais relevante: a qualidade do planejamento que antecede a celebração da parceria.

O plano de trabalho não deve ser entendido como um documento elaborado apenas para cumprir uma exigência administrativa. É nele que precisam estar definidos o objeto, as atividades, as metas, os recursos necessários e os critérios que permitirão avaliar os resultados alcançados.

O artigo 22 da Lei Federal nº 13.019/2014, aplicável aos termos de colaboração e de fomento, exige elementos como a descrição da realidade que será objeto da parceria, as metas pretendidas, a previsão de receitas e despesas e os parâmetros para aferição dos resultados.

Essas informações permitem responder a perguntas fundamentais: o serviço proposto atende a uma necessidade identificada? Os recursos previstos são compatíveis com as atividades? As metas podem ser efetivamente medidas? Existe justificativa para os custos apresentados?

Sem respostas documentadas, a fiscalização posterior encontra dificuldades para avaliar a economicidade da parceria e a regularidade da aplicação dos recursos.

O **TC-023663.989.24** integra a pesquisa como referência à importância do planejamento e da consistência do plano de trabalho. Já no **TC-014941.989.22**, foram identificadas divergências entre salários praticados e valores previstos no plano para funções de complexidade semelhante.

Esse último exemplo demonstra como uma inconsistência aparentemente restrita à remuneração pode revelar deficiência mais ampla: a ausência de critérios suficientemente claros para estimar e justificar os custos da execução.

O problema não está necessariamente no pagamento de determinada remuneração, mas na incapacidade de demonstrar, de forma consistente, sua previsão, adequação e vinculação às atividades pactuadas.

FIGURA 2





ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

Custo por beneficiário: uma informação que não pode faltar

A estimativa dos custos é especialmente importante nas parcerias destinadas à prestação continuada de serviços à população.

Quando uma entidade recebe recursos para atender determinado número de beneficiários, o cálculo do custo por pessoa atendida — frequentemente denominado custo per capita — permite compreender a relação entre os valores transferidos e os resultados esperados.

Entretanto, o indicador não deve ser utilizado isoladamente. Dois serviços podem apresentar custos por beneficiário diferentes em razão da complexidade dos atendimentos, da composição das equipes, da carga horária ou das características do público assistido.

Por isso, o órgão concessor precisa avaliar a composição das despesas e a compatibilidade dos valores com as condições concretas da parceria, utilizando referências de mercado e outros elementos técnicos pertinentes.

O Comunicado SDG nº 09/2023 do TCE-SP reforça essa preocupação ao destacar a necessidade de planejamento prévio, diagnóstico das demandas, estudos técnicos e definição de metas e indicadores. O documento também alerta para deficiências capazes de repercutir nas contas anuais do órgão público, como planos de trabalho genéricos e estudos insuficientes sobre a vantajosidade dos repasses.

A consequência prática é relevante: não basta demonstrar que a entidade realizou as atividades previstas; também é necessário justificar adequadamente os recursos comprometidos para sua realização.

Uma discussão importante: quando a falha deve ser julgada?

Entre os precedentes examinados, o **TC-007472.989.25** apresenta uma questão especialmente relevante para a interpretação das responsabilidades nas parcerias. O processo registra discussão sobre o momento adequado para reconhecer irregularidades relacionadas ao planejamento e à formação do ajuste.

Em manifestação examinada na pesquisa, foi defendido o entendimento de que falhas dessa natureza devem ser apreciadas no julgamento do instrumento principal que fundamentou os repasses, e não apenas na análise da prestação de contas anual.

A distinção é significativa.

A prestação de contas examina a utilização dos recursos e os resultados da execução. Já o julgamento do ajuste principal permite avaliar aspectos relacionados à sua própria formação, como a justificativa da parceria, a consistência do plano de trabalho e a adequação das condições estabelecidas.

Se determinada deficiência surgiu na elaboração do instrumento, sua análise pode exigir atenção especial aos atos praticados antes da transferência dos recursos.

Isso não significa que a entidade esteja automaticamente dispensada de responsabilidade ou que o órgão concessor responda por toda irregularidade de planejamento. É necessário examinar as atribuições de cada participante e a conduta efetivamente relacionada ao problema identificado.

Também é importante registrar que o **TC-007472.989.25** apresenta divergência de entendimentos. Assim, o precedente deve ser tratado como demonstração de um debate jurisprudencial relevante, e não como orientação pacificada de todo o Tribunal.

Para a Administração Pública, a mensagem permanece importante: as decisões tomadas na fase preparatória da parceria precisam estar devidamente fundamentadas, pois podem ser objeto de exame específico pelo controle externo.

A devolução antes do julgamento: o papel do órgão concessor

A pesquisa identificou outro aspecto relevante da fiscalização das parcerias: a recuperação de valores pode ocorrer administrativamente, por iniciativa do próprio órgão responsável pelos repasses, antes da decisão definitiva do Tribunal de Contas.

Isso acontece quando a Administração identifica despesas sem comprovação suficiente, valores incompatíveis com o objeto ou outras situações que justifiquem a glosa e adota providências para obter o ressarcimento.

O **TC-011530.989.21** ilustra essa possibilidade. Após a revisão da glosa originalmente apontada, houve ressarcimento de R$ 81.115,68, e as contas foram julgadas regulares.

No **TC-014941.989.22**, a pesquisa também identificou glosa realizada pelo órgão concessor, seguida de restituição, em processo que terminou com julgamento regular com ressalvas.

Os dois casos mostram que a atuação administrativa pode contribuir para o saneamento de irregularidades financeiras antes da apreciação definitiva pelo controle externo.

Entretanto, a restituição não representa garantia automática de regularidade. A conclusão depende da natureza da falha, de sua extensão, das providências adotadas e da avaliação do Tribunal.



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

Há situações em que a devolução elimina o prejuízo financeiro, mas não afasta integralmente outros problemas, como deficiências de planejamento, fiscalização ou transparência.

A recuperação do dinheiro é importante, mas não substitui a apuração das causas que permitiram a irregularidade.

Fiscalizar não é apenas conferir documentos

O acompanhamento das parcerias exige atuação contínua do órgão público. Conferir notas fiscais e extratos bancários é necessário, mas insuficiente quando não existe avaliação do cumprimento das metas e da qualidade dos serviços.

O artigo 58 da Lei nº 13.019/2014 estabelece o acompanhamento e a fiscalização da execução das parcerias. Essa obrigação deve ser compreendida em conjunto com as atribuições de monitoramento, avaliação e análise da prestação de contas previstas no mesmo diploma legal.

A fiscalização precisa relacionar os recursos utilizados aos resultados efetivamente alcançados.

Em uma parceria destinada ao atendimento de beneficiários, por exemplo, a análise não deve limitar-se à comprovação dos pagamentos efetuados. Também é necessário verificar se os atendimentos ocorreram, se as metas foram cumpridas e se os serviços corresponderam às condições pactuadas.

O artigo 74, inciso II, da Constituição Federal reforça a importância dos mecanismos de controle interno na avaliação dos resultados da gestão pública quanto à eficácia e à eficiência.

A ausência de acompanhamento adequado pode permitir que inconsistências relativamente simples permaneçam sem correção até a apresentação das contas ao Tribunal.

Por outro lado, registros de fiscalização, relatórios técnicos e providências administrativas oportunas ajudam a demonstrar que o órgão concessor exerceu efetivamente seu dever de acompanhamento.

Transparência: uma obrigação que também alcança o concedente

A transparência das parcerias representa outro ponto de atenção.

Os artigos 10 e 11 da Lei nº 13.019/2014 estabelecem obrigações de divulgação de informações relacionadas às parcerias, tanto para a Administração Pública quanto para as organizações da sociedade civil, observadas as disposições legais aplicáveis.

O TCE-SP também editou orientações específicas sobre o assunto, entre elas os Comunicados SDG nº 16/2018, 19/2018, 49/2018 e 40/2020, mencionados na pesquisa original.

A publicidade das informações permite que cidadãos, órgãos de controle e os próprios gestores acompanhem os recursos transferidos, as entidades beneficiárias e a execução dos objetos pactuados.

Além disso, o Comunicado SDG nº 09/2023 alerta que a ausência de providências do órgão concessor para assegurar o cumprimento das obrigações de transparência pode repercutir na avaliação de suas contas anuais.

A fiscalização, portanto, não termina com a aprovação de um relatório financeiro. Ela envolve também a garantia de que as informações exigidas estejam disponíveis e sejam suficientemente claras para permitir o controle público.

O que os julgados revelam sobre a gestão das parcerias

Os processos examinados permitem identificar três momentos decisivos para a segurança das transferências ao Terceiro Setor.

O primeiro ocorre antes da celebração, quando a Administração precisa justificar a parceria, avaliar seus custos e estabelecer metas verificáveis.

O segundo acontece durante a execução, período em que devem ser acompanhados os serviços, os pagamentos e os resultados, com adoção de providências sempre que surgirem inconsistências.

O terceiro corresponde à prestação de contas e à eventual regularização, quando a documentação produzida ao longo da parceria permite avaliar sua execução e, quando necessário, promover glosas e ressarcimentos.

Essas etapas são complementares. Uma prestação de contas bem organizada não corrige automaticamente falhas existentes na formação do ajuste. Da mesma forma, um plano de trabalho tecnicamente consistente não dispensa a fiscalização da execução.

É essa relação entre planejamento, acompanhamento e responsabilização que torna a análise dos precedentes especialmente útil para gestores públicos e organizações da sociedade civil.

A regularidade de uma parceria não depende apenas de como o dinheiro foi gasto, mas também de como sua utilização foi planejada, justificada e fiscalizada.



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

Conclusão — A regularidade começa antes do repasse

A análise dos processos do TCE-SP revela que a devolução de recursos não pode ser compreendida apenas pelo valor envolvido. Uma quantia elevada pode representar saldo não utilizado, enquanto um ressarcimento menor pode decorrer de falhas relevantes na execução de uma parceria.

Mais importante do que identificar os maiores valores devolvidos é compreender por que determinadas despesas são questionadas e quais providências poderiam ter evitado a irregularidade.

Os julgados examinados evidenciam a importância da atuação preventiva do órgão concessor, especialmente na elaboração do plano de trabalho, na justificativa dos custos e na definição de metas que permitam avaliar os resultados alcançados.

Também demonstram que a identificação tempestiva de inconsistências e a adoção de medidas administrativas para recuperar recursos podem contribuir para a regularização das contas, sem afastar a necessidade de apurar eventuais falhas de gestão.

Para as organizações da sociedade civil, isso significa executar o objeto pactuado com documentação consistente e transparência. Para a Administração Pública, representa assumir efetivamente suas responsabilidades de planejamento, acompanhamento e fiscalização.

A principal lição é que uma parceria não se torna regular apenas porque o dinheiro foi gasto corretamente. Sua segurança jurídica depende de decisões fundamentadas desde a origem, de controles durante a execução e da capacidade de demonstrar os resultados obtidos.

No Terceiro Setor, a melhor forma de evitar uma devolução é impedir que a irregularidade encontre espaço para surgir.

Base documental e referências

Legislação

Constituição Federal de 1988 — artigos 37, 70 e 74, especialmente quanto aos princípios da Administração Pública, à fiscalização dos recursos públicos e ao controle interno.

Lei Federal nº 13.019/2014 — Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, especialmente os artigos 10, 11, 22 e 58, relativos à transparência, ao plano de trabalho e à fiscalização das parcerias.

Lei Federal nº 4.320/1964 — artigos 16 e 17, referentes às subvenções sociais.

Lei Complementar Federal nº 101/2000 — artigos 26 e 48, relativos à destinação de recursos públicos e à transparência da gestão fiscal.

Lei Complementar Estadual nº 709/1993 — Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, especialmente o artigo 2º, inciso XVII.

Jurisprudência do TCE-SP

TC-011355.989.23; **TC-007228.989.23**; **TC-008171.989.23** — repasses de valores expressivos examinados na pesquisa. **TC-011530.989.21** — revisão de glosa, ressarcimento e julgamento regular das contas. **TC-018946.989.22**; **TC-019129.989.22** — manutenção parcial de ressarcimento em sede recursal. **TC-010733.989.24** — devolução de saldo não aplicado, sem caracterização de irregularidade. **TC-023663.989.24**; **TC-014941.989.22** — planejamento, consistência do plano de trabalho, glosa e regularização de despesas. **TC-007472.989.25** — discussão sobre o momento processual adequado para examinar irregularidades relacionadas à formação do ajuste. **TC-023918.989.21** — consequências de irregularidades e ressarcimento.

TC-005914.989.26 — processo mencionado no levantamento original, ainda em instrução à época da pesquisa, sem utilização como precedente de julgamento definitivo.

Orientações do TCE-SP

Manual de Repasses ao Terceiro Setor, edição de 2023. Comunicados SDG nº 16/2018, 19/2018, 49/2018 e 40/2020 — orientações relacionadas à transparência das parcerias. Comunicado SDG nº 09/2023 — orientações sobre planejamento, metas, indicadores, fiscalização e transparência dos repasses ao Terceiro Setor.

Nota metodológica: a pesquisa original examinou 30 documentos do TCE-SP, com predominância de prestações de contas referentes ao exercício de 2021 e decisões proferidas entre 2022 e 2026. Por não constituir amostra estatisticamente representativa, seus resultados descrevem exclusivamente os casos analisados, sem permitir generalizações sobre a totalidade das parcerias fiscalizadas pelo Tribunal.



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA

Conheça o aplicativo em nosso site

TERCEIRO SETOR | FISCALIZAÇÃO

A multa pode ser o menor dos problemas

Uma análise de decisões do TCE-SP revela que, além das penalidades pecuniárias, a devolução de recursos e as restrições a novos repasses podem comprometer a continuidade das atividades de organizações da sociedade civil.

Introdução — O risco que vai além da multa

Uma organização da sociedade civil pode receber uma multa do Tribunal de Contas e continuar funcionando normalmente. Mas o que acontece quando, além da penalidade, precisa devolver recursos públicos e enfrenta restrições ao recebimento de novos repasses? Para entidades que dependem dessas transferências, as consequências podem ultrapassar o impacto financeiro imediato e colocar em risco a continuidade dos serviços prestados à população.

Essa é uma das principais conclusões de uma análise de aproximadamente 30 processos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), com decisões concentradas entre 2020 e 2025. O levantamento examinou a aplicação de multas previstas no artigo 104 da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, identificando penalidades entre 160 e 600 UFESPs, abaixo do limite legal de 2.000 UFESPs.

Um dos resultados mais interessantes surgiu no **TC-007577.989.24.** Nesse julgamento, o responsável pelo repasse público e o dirigente da entidade beneficiária receberam multas de 160 UFESPs cada, com fundamento no mesmo dispositivo legal. O caso demonstra que a responsabilização pode alcançar os dois lados da parceria, afastando a percepção de que apenas o gestor público responde perante o controle externo.

Há, contudo, uma ressalva importante: entre os processos examinados, apenas um envolveu efetivamente a aplicação de multa a dirigente de organização da sociedade civil. A amostra, portanto, não permite estabelecer um ranking representativo das multas aplicadas ao Terceiro Setor. Permite, porém, identificar riscos concretos que merecem atenção de quem administra, fiscaliza ou executa parcerias financiadas com recursos públicos.

A questão central não é apenas quanto o TCE-SP pode multar, mas quais consequências uma prestação de contas irregular pode produzir para a entidade e para a continuidade de suas atividades.

Quanto custa uma irregularidade perante o TCE-SP?

O poder de aplicar multas é uma das ferramentas utilizadas pelo Tribunal de Contas para responsabilizar quem descumpre normas de gestão pública. No Estado de São Paulo, essa competência está prevista no artigo 104 da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, que estabelece penalidades de até 2.000 UFESPs, conforme a natureza da infração e as circunstâncias examinadas.

Na amostra pesquisada, as multas variaram de 160 a 600 UFESPs. O maior valor identificado correspondeu a 30% do teto previsto na legislação. Isso não significa que exista uma faixa fixa adotada pelo Tribunal, mas demonstra que a gravidade da irregularidade, o contexto da decisão e a responsabilidade atribuída ao agente são elementos relevantes para compreender a penalidade aplicada.

A diversidade aparece nos próprios processos. No **TC-014748.989.22**, a multa identificada foi de 300 UFESPs. Já nos **TC-021102.989.22** e **TC-022702**/022701.989.21, foram registradas penalidades de 400 e até 600 UFESPs, respectivamente. Embora os casos envolvam objetos e circunstâncias diferentes, ajudam a mostrar a amplitude das sanções observadas no levantamento.

Quando os dois lados da parceria respondem

Uma parceria com o Terceiro Setor envolve responsabilidades compartilhadas, mas não necessariamente idênticas. Cabe à Administração Pública selecionar adequadamente a entidade, acompanhar a execução e fiscalizar a aplicação dos recursos. À organização beneficiária compete cumprir o objeto pactuado, observar as condições estabelecidas e demonstrar a regular utilização do dinheiro recebido.

O **TC-007577.989.24** oferece um exemplo concreto dessa relação. No processo, tanto o



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

responsável pelo repasse quanto o dirigente da organização beneficiária receberam multa de 160 UFESPs, com fundamento no artigo 104, inciso II, da LC nº 709/1993, dispositivo relacionado à prática de ato com infração a norma legal ou regulamentar.

A coincidência dos valores permite identificar, nesse caso específico, uma situação que podemos chamar de “multa-espelho”: duas penalidades equivalentes, aplicadas aos responsáveis pelos diferentes lados de uma mesma parceria. A expressão é uma classificação editorial utilizada nesta análise, e não uma categoria jurídica estabelecida pelo Tribunal.

O precedente não significa que gestores e dirigentes devam receber sempre multas iguais. A responsabilização depende das condutas e circunstâncias apuradas. Sua importância está em demonstrar que a execução de uma parceria não afasta a possibilidade de responsabilização pessoal do dirigente da entidade privada.

O perigo de devolver o dinheiro

Se a multa possui limite legal, a devolução de recursos obedece a outra lógica. Quando a aplicação de determinada despesa não é comprovada ou o Tribunal identifica valores sujeitos à glosa, a quantia a ser restituída está relacionada ao montante considerado irregular, e não ao teto de UFESPs estabelecido para as penalidades do artigo 104.

O artigo 103 da LC nº 709/1993 prevê consequências específicas para entidades que não comprovem a aplicação dos auxílios, subvenções ou contribuições recebidos do poder público: devolução da importância objeto da glosa e suspensão de novos recebimentos, sem prejuízo das demais sanções legais cabíveis.

Essa distinção é essencial. Uma multa pode representar uma despesa extraordinária para o responsável. Já a obrigação de restituir recursos pode comprometer diretamente a capacidade financeira da organização, sobretudo quando os valores questionados correspondem a uma parcela expressiva dos recursos utilizados na execução de suas atividades.

No **TC-007577.989.24**, o levantamento identificou questionamentos relacionados ao cumprimento de metas e à utilização de recursos da parceria para despesas bancárias. São situações que demonstram como problemas aparentemente distintos — um ligado ao resultado

FIGURA 1

Multa, restituição e restrições a repasses

Os diferentes riscos financeiros de uma parceria com o Terceiro Setor





BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

da atividade, outro à natureza da despesa — podem produzir consequências financeiras na prestação de contas.

Quando a irregularidade ameaça novos repasses

A suspensão prevista no artigo 103 acrescenta uma dimensão ainda mais delicada ao problema. Para uma organização que depende de transferências públicas, ficar impedida de receber novos recursos pode comprometer a execução de projetos, a manutenção de equipes e o atendimento à população.

Não se trata apenas de uma hipótese abstrata. O TCE-SP mantém mecanismos de divulgação e consulta das entidades impedidas de receber novos repasses, permitindo que órgãos públicos verifiquem a existência de restrições antes de realizar transferências. A regularização das pendências passa, portanto, a ter importância tanto para a entidade quanto para a Administração responsável pelo financiamento.

A gravidade dessa consequência também foi abordada institucionalmente pelo próprio Tribunal ao tratar da extensão da sanção prevista no artigo 103. O debate evidencia que os efeitos de uma prestação de contas irregular podem ultrapassar o ajuste originalmente examinado, exigindo atenção redobrada das organizações que mantêm parcerias com diferentes órgãos públicos.

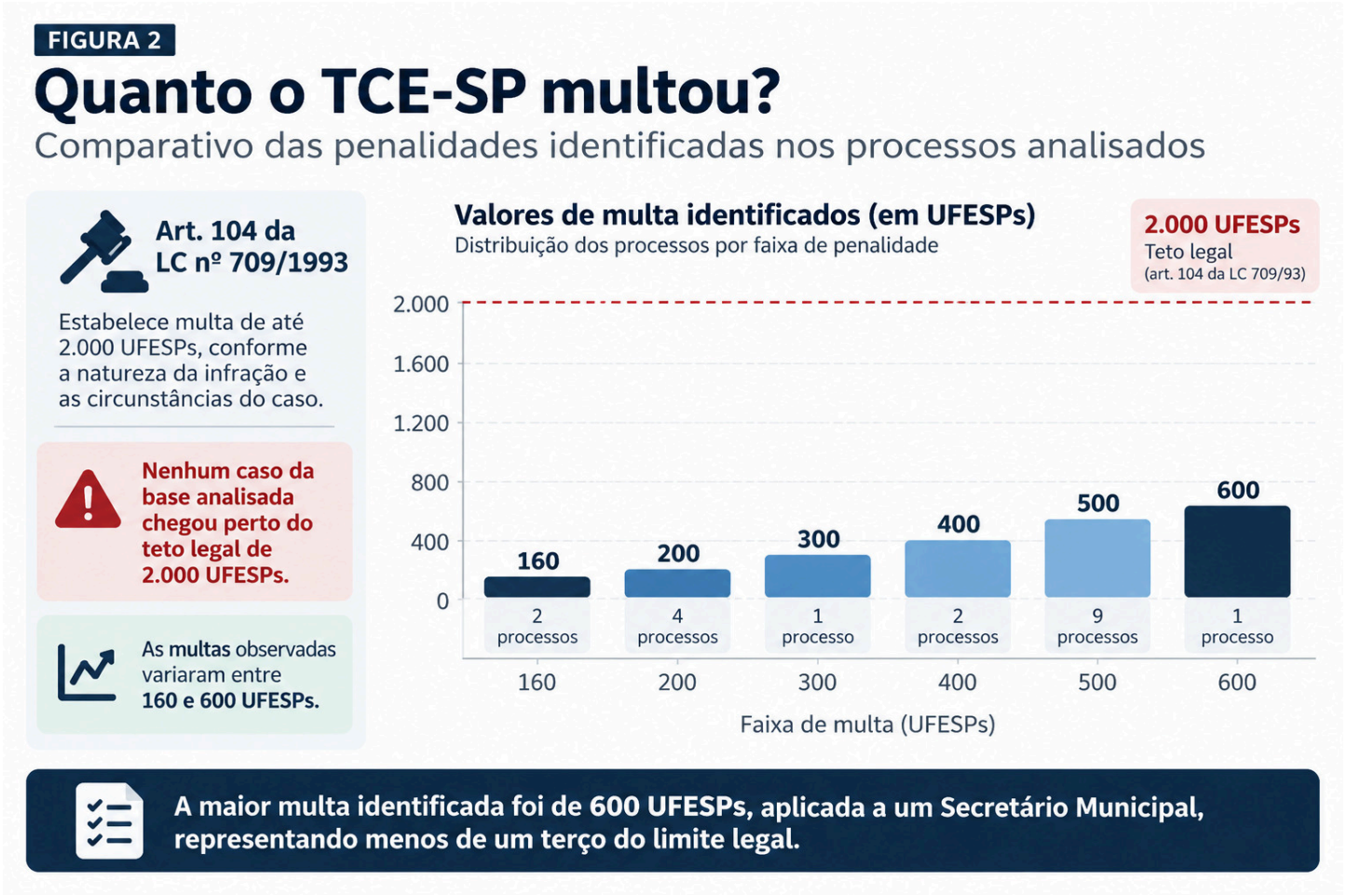
Para os responsáveis pela gestão dessas entidades, o risco é particularmente sensível: uma irregularidade identificada depois da execução pode produzir efeitos sobre o financiamento de atividades futuras. É por isso que a regularidade das contas não deve ser tratada como uma preocupação restrita ao encerramento do exercício.

Boa-fé não substitui o cumprimento das regras

Outro aspecto relevante da pesquisa envolve a aplicação de multas mesmo quando não há demonstração de intenção deliberada de causar prejuízo. Os **TC-015042.989.20** e **TC-018211.989.21** foram identificados no levantamento como referências para a discussão sobre a natureza da responsabilidade associada às penalidades do artigo 104.

O ponto merece cuidado: a ausência de má-fé, por si só, não assegura o afastamento de uma sanção. Isso não significa, porém, que toda irregularidade

FIGURA 2





ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

produza automaticamente responsabilidade pessoal. A aplicação de penalidades exige exame do enquadramento legal, da conduta atribuída ao responsável e das circunstâncias do processo.

Na prática, essa distinção afeta diretamente a administração das parcerias. Alegar desconhecimento das regras ou confiar exclusivamente na boa intenção da entidade não substitui a necessidade de comprovar despesas, acompanhar metas e manter documentação suficiente para demonstrar a regular aplicação dos recursos públicos.

O que os processos ensinam sobre prevenção

Os casos examinados apontam para três áreas que merecem acompanhamento permanente: cumprimento das metas, controle da movimentação financeira e qualidade da prestação de contas. São atividades que precisam funcionar durante toda a execução da parceria, e não apenas quando chega o momento de apresentar documentos ao órgão fiscalizador.

O controle das metas permite identificar atrasos e dificuldades enquanto ainda existe possibilidade de correção. A conferência das despesas reduz o risco de utilização dos recursos para finalidades não autorizadas. Já a organização documental permite demonstrar não apenas que houve pagamentos, mas que eles estavam relacionados ao objeto pactuado.

Para o órgão público, a fiscalização também precisa ir além da simples conferência de comprovantes. Acompanhamento de resultados, registros de visitas, análise dos relatórios de execução e providências diante de inconsistências são instrumentos que ajudam a demonstrar o efetivo exercício do dever de fiscalização.

A principal lição dos julgados é que a prestação de contas começa quando o recurso é recebido, e não quando termina a parceria. Quanto mais cedo uma falha é identificada, maiores são as possibilidades de corrigi-la antes que se transforme em glosa, responsabilização ou restrição a novos repasses.

Conclusão — O custo de uma parceria mal administrada

O maior risco de uma parceria com o Terceiro Setor nem sempre aparece no valor da multa. Ele pode surgir quando a entidade precisa devolver recursos, perde a possibilidade de receber novas transferências e vê comprometida sua capacidade

FIGURA 3

Checklist de prevenção

Boas práticas para gestores públicos e organizações do Terceiro Setor

Objetivo
Reduzir o risco de multas, devolução de recursos e restrições a novos repasses.

PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Seleção, acompanhamento e fiscalização

- 1 ☐ Verificar a regularidade da entidade antes da celebração da parceria.
- 2 ☐ Definir claramente o objeto, as metas e os indicadores.
- 3 ☐ Estabelecer cronograma de execução e de desembolso.
- 4 ☐ Acompanhar a execução de forma sistemática (visitas, relatórios, registros).
- 5 ☐ Analisar as prestações de contas dentro dos prazos previstos.
- 6 ☐ Adotar providências imediatas diante de inconsistências.
- 7 ☐ Manter registros da fiscalização e das decisões adotadas.

PARA AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL
Execução e prestação de contas

- 1 ☐ Executar o objeto pactuado conforme o plano de trabalho.
- 2 ☐ Cumprir as metas e indicadores estabelecidos.
- 3 ☐ Utilizar os recursos apenas para as finalidades autorizadas.
- 4 ☐ Manter documentação completa das despesas e da execução.
- 5 ☐ Evitar despesas não vinculadas ao objeto da parceria (ex.: tarifas bancárias).
- 6 ☐ Elaborar a prestação de contas com dados claros e consistentes.
- 7 ☐ Identificar e corrigir eventuais falhas durante a execução, e não apenas no encerramento da parceria.

BOAS PRÁTICAS COMUNS
Gestão, transparência e controle

- 1 ☐ Conhecer e observar a LC nº 709/1993 (arts. 103 e 104) e demais normas aplicáveis.
- 2 ☐ Manter comunicação técnica e formal entre as partes.
- 3 ☐ Registrar todas as decisões relevantes.
- 4 ☐ Adotar controles internos adequados à realidade da parceria.
- 5 ☐ Garantir a rastreabilidade da execução financeira e dos resultados.
- 6 ☐ Promover a capacitação das equipes envolvidas.
- 7 ☐ Revisar periodicamente os processos e procedimentos de gestão da parceria.

Prevenir é a melhor forma de proteger a entidade, os recursos públicos e a continuidade dos serviços prestados à população.



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

de manter serviços essenciais à população.

Os processos analisados demonstram que a fiscalização do TCE-SP alcança tanto a Administração responsável pelos repasses quanto as organizações encarregadas de executar as atividades. A responsabilização, contudo, depende das circunstâncias de cada caso, da natureza das irregularidades e das obrigações efetivamente descumpridas.

Para gestores públicos, controladores internos e dirigentes de organizações da sociedade civil, a mensagem é clara: não basta aplicar os recursos; é preciso demonstrar que foram utilizados corretamente e que produziram os resultados previstos.

O acompanhamento das metas, a fiscalização das despesas e a documentação da execução não são meras formalidades burocráticas. São instrumentos de proteção dos recursos públicos, da continuidade das parcerias e dos próprios responsáveis.

No Terceiro Setor, prevenir uma irregularidade pode significar muito mais do que evitar uma multa: pode garantir que o serviço continue chegando a quem precisa.

Base documental

Legislação

Lei Complementar Estadual nº 709/1993, especialmente os artigos 103 e 104 — restituição de recursos, restrições a novos recebimentos e aplicação de multas pelo TCE-SP.

Jurisprudência do TCE-SP

TC-007577.989.24 — responsabilização de gestor público e dirigente de organização da sociedade civil no âmbito de parceria. **TC-014748.989.22**; **TC-021102.989.22**; **TC-022702.989.21**; **TC-022701.989.21** — exemplos de penalidades pecuniárias identificadas na pesquisa. **TC-015042.989.20**; **TC-018211.989.21** — precedentes mencionados no estudo sobre a aplicação das sanções previstas no artigo 104. Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP). Recorte da pesquisa: aproximadamente 30 processos, com decisões concentradas entre 2020 e 2025.

Nota metodológica: os valores e conclusões quantitativas apresentados na reportagem referem-se exclusivamente à amostra examinada. Apenas um dos processos identificados envolveu multa aplicada a dirigente de organização da sociedade civil, não sendo possível generalizar os resultados para a totalidade das decisões do Tribunal.



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

TERCEIRO SETOR | METAS E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Recebeu 100% dos recursos, mas não cumpriu as metas: terá que devolver o dinheiro?

Decisões do TCE-SP mostram que o descumprimento de metas e a aplicação irregular de recursos não produzem necessariamente as mesmas consequências. Entenda por que a finalidade da despesa pode ser decisiva no julgamento das contas.

Introdução — Quando os números surpreendem

Imagine uma política pública que utiliza 86,08% dos recursos previstos, aproximadamente R$ 24,9 milhões, mas alcança apenas 3,84% da meta estabelecida. Diante de tamanha diferença entre o dinheiro aplicado e os resultados entregues, seria natural esperar a rejeição das contas e a determinação de devolução dos valores.

Entretanto, não foi isso que aconteceu.

No **TC-001895.989.22**, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) reconheceu deficiências no desempenho de programas sociais, mas prevaleceu o entendimento pela regularidade das contas, acompanhada de recomendações. O resultado chama a atenção porque demonstra que o baixo cumprimento de metas, mesmo em proporções expressivas, não implica necessariamente a obrigação de restituir recursos públicos.

Em outro julgamento, porém, a situação foi diferente. No **TC-013302.989.25**, uma organização da sociedade civil recebeu R$ 923.288,60, dos quais R$ 52.940,33, equivalentes a aproximadamente 5,73%, foram aplicados em finalidade diversa daquela estabelecida no plano de trabalho. Nesse caso, houve determinação de ressarcimento.

A comparação revela uma questão fundamental para gestores públicos, responsáveis pelo controle interno e dirigentes de organizações da sociedade civil: o descumprimento de metas e o desvio de finalidade são problemas distintos, que exigem análises jurídicas igualmente diferentes.

Essa distinção encontra fundamento no regime de prestação de contas estabelecido pela Lei Federal nº 13.019/2014, especialmente em seus artigos 58, 59, 63 e 64, que tratam do acompanhamento, da avaliação dos resultados e da demonstração da execução do objeto das parcerias.

A legislação exige que a Administração examine tanto a aplicação dos recursos quanto o cumprimento das atividades e metas pactuadas. Entretanto, a existência de resultados insatisfatórios não significa, por si só, que todas as despesas realizadas sejam indevidas ou que a restituição integral seja a consequência juridicamente adequada.

Também não se pode concluir que a aplicação dos recursos na finalidade prevista afaste automaticamente outras irregularidades. O julgamento depende da gravidade das falhas, das justificativas apresentadas, da comprovação das despesas e dos efeitos concretos sobre a execução da parceria.

O tema ganha relevância porque decisões precipitadas podem produzir consequências financeiras significativas. De um lado, a ausência de providências diante de despesas irregulares pode comprometer a prestação de contas. De outro, a determinação de devolução sem a adequada identificação dos valores questionados pode impor à entidade uma obrigação que não decorre necessariamente do simples insucesso das metas.

A pergunta, portanto, não é apenas quanto da meta foi cumprido, mas como os recursos foram utilizados, quais resultados foram efetivamente alcançados e quais irregularidades ficaram comprovadas.

Meta não cumprida significa devolução obrigatória?

Uma das dúvidas mais frequentes na execução de parcerias com o Terceiro Setor surge quando a organização utiliza os recursos recebidos, mas não consegue alcançar integralmente os resultados previstos no plano de trabalho.

A resposta exige uma distinção fundamental: não cumprir uma meta não equivale, necessariamente, a aplicar irregularmente os recursos públicos.

A Lei Federal nº 13.019/2014, em seu artigo 64, determina que a prestação de contas demonstre as atividades realizadas e o alcance dos resultados esperados. O § 1º do mesmo dispositivo



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

prevê a glosa de valores relacionados a metas e resultados descumpridos sem justificativa suficiente.

Portanto, a legislação não estabelece uma devolução automática e proporcional ao percentual de metas não alcançadas. É necessário examinar as justificativas, as despesas efetivamente realizadas e a relação entre os recursos utilizados e o objeto da parceria.

Ao mesmo tempo, o artigo 72, inciso III, alínea “b”, considera causa de irregularidade o descumprimento injustificado dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho.

A diferença está justamente na análise das circunstâncias. Uma meta pode deixar de ser atingida por dificuldades operacionais justificáveis, alterações na demanda ou outros fatores devidamente demonstrados. Situação diferente ocorre quando a entidade não apresenta explicações suficientes, deixa de executar atividades essenciais ou utiliza os recursos para despesas estranhas ao objeto.

É por isso que a fiscalização precisa ir além da simples comparação entre o percentual de recursos gastos e o percentual de metas cumpridas.

Gastou 86% dos recursos e cumpriu apenas 3,84% da meta

O **TC-001895.989.22** apresenta um exemplo expressivo da complexidade dessa análise.

Em uma das ações examinadas, foram utilizados 86,08% da dotação orçamentária, aproximadamente R$ 24,9 milhões, enquanto o cumprimento da meta física alcançou apenas 3,84%.

Em outra ação, o percentual de execução financeira foi de 40,58%, correspondente a aproximadamente R$ 1,24 milhão, diante de um resultado físico registrado em apenas 0,00002% da meta.

Os indicadores revelam uma discrepância significativa entre os recursos empregados e os resultados alcançados. Ainda assim, prevaleceu o entendimento pela regularidade das contas, acompanhado de recomendações.

A decisão não significa que o desempenho insatisfatório tenha sido considerado adequado. O julgamento distinguiu a deficiência na execução da política pública da existência de aplicação irregular de recursos ou de prejuízo financeiro efetivamente demonstrado.

FIGURA 1





ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

O caso também apresentou divergência: o Ministério Público de Contas questionou as deficiências de planejamento, alocação dos recursos e cumprimento das metas.

Esse aspecto merece destaque porque demonstra que a avaliação da eficiência não é uma questão secundária nem possui solução uniforme em todos os julgamentos.

O precedente evidencia uma possibilidade de tratamento das falhas de desempenho, mas não autoriza concluir que resultados insatisfatórios sejam sempre tolerados pelo controle externo.

O outro lado: R$ 52,9 mil aplicados fora da finalidade prevista

No **TC-013302.989.25**, a pesquisa identificou uma situação diferente.

Uma organização da sociedade civil recebeu R$ 923.288,60 para executar determinada parceria. Desse total, R$ 52.940,33, aproximadamente 5,73%, foram utilizados em despesas consideradas incompatíveis com a finalidade pactuada.

Nesse caso, houve determinação de ressarcimento.

O contraste com o julgamento anterior é revelador: enquanto um desempenho físico extremamente baixo não resultou, naquele processo, em obrigação de devolução, a utilização de uma parcela relativamente pequena dos recursos em finalidade diversa levou à exigência de restituição.

A diferença não está simplesmente no percentual envolvido, mas na natureza da irregularidade.

A prestação de contas deve permitir identificar se cada despesa possui relação com o objeto, se foi realizada dentro das condições autorizadas e se existem documentos suficientes para comprovar sua legitimidade.

FGTS atrasado: uma despesa legítima pode ser irregular?

Entre os aspectos mais relevantes do caso envolvendo a organização da sociedade civil está a utilização de recursos da parceria para pagamento de FGTS relativo a competências anteriores.

À primeira vista, a despesa pode parecer justificável. Afinal, trata-se de obrigação trabalhista que precisa ser cumprida pela entidade. Entretanto, a legitimidade de uma

FIGURA 2

Dois julgamentos, consequências diferentes

Comparação dos principais indicadores identificados nos processos analisados

TC-001895.989.22
Execução de programas sociais
Desempenho abaixo do previsto, mas sem devolução

EXECUÇÃO FINANCEIRA
86,08%
da dotação utilizada
R$ 24.926.200,00
(valor aplicado)

CUMPRIMENTO DA META
3,84%
da meta física

EXECUÇÃO FINANCEIRA
40,58%
da dotação utilizada
R$ 1.244.910,69
(valor aplicado)

CUMPRIMENTO DA META
0,00002%
da meta física

Resultado do julgamento
Regular com recomendações
A Corte reconheceu ineficiência no exercício da política, mas não identificou perda efetiva de valores.

TC-013302.989.25
Parceria com organização da sociedade civil
Aplicação de recursos em finalidade diversa da pactuada

TOTAL RECEBIDO PELA ENTIDADE
R$ 923.288,60

VALOR UTILIZADO EM FINALIDADE DIVERSA
R$ 52.940,33
5,73%
do total recebido

Exemplos de despesa questionada
FGTS de competências anteriores
Pagamento de passivos trabalhistas pretéritos com recursos vinculados à parceria, sem relação com o objeto pactuado.

Resultado do julgamento
Determinação de ressarcimento
A Corte identificou aplicação de recursos em finalidade diversa da estabelecida no plano de trabalho.

O baixo cumprimento de metas não resultou, no caso analisado, em devolução dos recursos, enquanto uma aplicação irregular de 5,73% do total recebido levou à determinação de ressarcimento.



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

obrigação não significa que qualquer fonte de recursos possa ser utilizada para quitá-la.

Os valores transferidos à organização possuem destinação vinculada às atividades e despesas previstas no instrumento da parceria e no respectivo plano de trabalho.

Quando recursos destinados à execução de determinado objeto são empregados para quitar obrigações pretéritas sem previsão ou autorização compatível, surge o risco de desvio de finalidade.

Foi essa a questão identificada no precedente analisado: a utilização de parte dos recursos para finalidade diferente daquela estabelecida no ajuste.

A Lei nº 13.019/2014, especialmente em seus artigos 46 e 64, exige atenção à natureza das despesas, à sua vinculação com o objeto e à comprovação da regularidade da execução.

É importante observar que a legislação admite, em determinadas condições, o pagamento de encargos trabalhistas e outras despesas necessárias à parceria. O problema não está na natureza trabalhista do FGTS, mas na ausência de vinculação da obrigação específica ao objeto financiado.

Assim, antes de utilizar recursos públicos para quitar passivos anteriores, a entidade deve verificar se a despesa integra os custos autorizados e se existe fundamento documental e contratual para sua realização.

Uma dívida pode ser legítima para a organização e, ao mesmo tempo, não ser uma despesa admissível naquela parceria.

O caminho do dinheiro também importa

Outro aspecto identificado na pesquisa envolve a movimentação dos recursos entre contas bancárias da própria entidade.

A transferência de valores entre contas não comprova, isoladamente, a ocorrência de desvio de finalidade. Entretanto, pode dificultar a identificação da origem e do destino dos recursos, especialmente quando não existem registros suficientes para reconstruir todas as operações.

A Lei nº 13.019/2014, em seu artigo 51, estabelece regras para a movimentação dos recursos vinculados às parcerias, incluindo a utilização de conta bancária específica.

A exigência busca assegurar que os valores públicos possam ser acompanhados desde o recebimento até o pagamento das despesas relacionadas ao objeto.

No caso examinado, o levantamento também identificou questionamentos envolvendo pagamentos por cheque à própria organização, circunstância que reforça a importância da rastreabilidade financeira.

Para o controle externo, não basta apresentar comprovantes de que o dinheiro saiu da conta bancária. É necessário demonstrar quem recebeu os valores, por qual motivo, mediante qual documento e qual a relação da despesa com a execução da parceria.

A rastreabilidade constitui, portanto, um mecanismo de proteção tanto para o patrimônio público quanto para a própria entidade, que precisa comprovar a regularidade de sua gestão.

Antes de determinar a devolução, é preciso identificar a irregularidade

O receio de responsabilização pode levar gestores públicos e dirigentes de organizações a considerar a devolução imediata de valores sempre que alguma meta deixa de ser cumprida.

Entretanto, a restituição não deve ser utilizada como resposta automática a qualquer resultado insatisfatório.

O procedimento adequado exige identificar a natureza da falha, examinar as justificativas apresentadas e verificar se existem despesas indevidas, valores sem comprovação ou metas descumpridas sem justificativa suficiente.

O artigo 70 da Lei nº 13.019/2014 prevê a oportunidade de saneamento de irregularidades ou omissões na prestação de contas. Persistindo os problemas, cabe à Administração adotar as providências necessárias à apuração dos fatos, à identificação dos responsáveis e, quando cabível, à quantificação do dano e à obtenção do ressarcimento.

Isso significa que o valor a devolver deve decorrer de uma análise fundamentada, e não de uma presunção de que toda diferença entre metas previstas e resultados alcançados representa prejuízo financeiro equivalente.

Também não se deve interpretar a ausência de dano imediatamente identificado como garantia de aprovação das contas. O descumprimento injustificado de metas possui consequências próprias na legislação.

A medida mais segura é demonstrar documentalmente o que foi executado, justificar os resultados não alcançados e identificar precisamente as despesas eventualmente irregulares.

Recomendações não devem ser ignoradas

O julgamento pela regularidade das contas, acompanhado de recomendações, não significa que as deficiências apontadas possam continuar



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

indefinidamente.

No caso relacionado aos programas sociais, o estudo original registra referência a problemas de desempenho identificados em período anterior, inclusive com questionamentos sobre o atendimento das recomendações do controle externo.

A repetição de falhas de planejamento e execução pode revelar deficiências estruturais que exigem providências administrativas concretas.

Para o órgão público, isso envolve revisar indicadores, estabelecer metas compatíveis com a capacidade operacional e acompanhar periodicamente os resultados.

Nas parcerias com organizações da sociedade civil, o mesmo cuidado exige monitoramento contínuo, registros de fiscalização e avaliação das justificativas apresentadas para eventuais dificuldades na execução.

Os artigos 58 e 59 da Lei nº 13.019/2014 estabelecem mecanismos de monitoramento e avaliação que permitem identificar problemas antes do encerramento da parceria.

O acompanhamento tempestivo também oferece melhores condições para corrigir falhas, ajustar procedimentos dentro dos limites legais e evitar que inconsistências sejam identificadas apenas no momento da prestação de contas.

O critério que orienta uma análise segura

Os dois casos apresentados demonstram que a avaliação das contas não pode ser reduzida a uma operação matemática.

Um percentual elevado de recursos utilizados, acompanhado de baixo desempenho, exige explicações e avaliação dos resultados. Da mesma forma, uma despesa de pequeno valor pode ser considerada irregular quando não possui relação com a finalidade autorizada.

Para orientar essa análise, três perguntas devem ser respondidas: os recursos foram aplicados nas despesas autorizadas? As metas foram cumpridas ou seu descumprimento foi suficientemente justificado? A documentação permite comprovar a execução e a regularidade dos pagamentos?

A resposta conjunta a essas questões oferece uma visão mais completa da parceria do que qualquer indicador isolado.

É justamente essa combinação entre finalidade, resultados e comprovação que permite distinguir dificuldades de execução, falhas passíveis de saneamento e irregularidades capazes de justificar glosas ou restituições.

Conclusão — Nem toda meta descumprida significa dinheiro perdido

O cumprimento das metas é parte essencial da prestação de contas, mas os resultados de uma parceria não podem ser avaliados isoladamente da aplicação dos recursos e das justificativas apresentadas.

Os casos examinados demonstram que o controle externo pode distinguir deficiências de desempenho de despesas realizadas em finalidade diversa daquela autorizada. Essa distinção, entretanto, não representa autorização para descumprir compromissos assumidos: metas não alcançadas sem justificativa suficiente também podem resultar em glosas e irregularidade das contas.

Para gestores públicos e organizações da sociedade civil, a prevenção depende de três cuidados fundamentais: estabelecer metas realistas, manter os recursos vinculados ao objeto pactuado e documentar adequadamente a execução das atividades.

Quando surgirem dificuldades, o caminho mais seguro é registrar suas causas, comunicar o órgão responsável e adotar tempestivamente as providências cabíveis. Na prestação de contas, a análise deve identificar precisamente as falhas e seus efeitos, evitando tanto a omissão diante de despesas indevidas quanto a exigência de restituições sem fundamentação suficiente.

A principal lição é simples: gastar corretamente importa, mas demonstrar os resultados e justificar o que não foi alcançado também é indispensável.

Uma parceria bem administrada não é aquela que apenas utiliza todo o dinheiro recebido, mas aquela que consegue demonstrar, com transparência, a finalidade de cada despesa e os resultados efetivamente entregues à sociedade.

Base documental e referências

Legislação

Constituição Federal de 1988, artigos 37, 70 e 74 — princípios da Administração Pública, fiscalização dos recursos públicos e controle interno.

Lei Federal nº 13.019/2014, artigo 46 — despesas admitidas com recursos vinculados à parceria, incluindo encargos trabalhistas relacionados à execução do objeto.

Lei Federal nº 13.019/2014, artigo 51 — movimentação dos recursos em conta bancária específica. Lei Federal nº 13.019/2014, artigos 58 e 59 — monitoramento e avaliação da execução das parcerias.



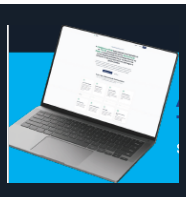
BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA

Conheça o aplicativo em nosso site

Lei Federal nº 13.019/2014, artigo 64, especialmente § 1º — comprovação das atividades e resultados e glosa de valores relacionados a metas descumpridas sem justificativa suficiente.
Lei Federal nº 13.019/2014, artigos 70 e 72 — saneamento de irregularidades, responsabilização e classificação das prestações de contas.

Jurisprudência do TCE-SP

TC-013302.989.25 — determinação de restituição de R$ 52.940,33 em razão da aplicação de recursos em finalidade diversa da pactuada. **TC-007934.989.23** — processo correlato identificado na pesquisa, relacionado à aplicação irregular de recursos. **TC-001895.989.22** — análise de desempenho insatisfatório de programas sociais, com julgamento pela regularidade e expedição de recomendações. **TC-003385.989.22** a **TC-003423.989.22** — processos relacionados ao mesmo núcleo documental examinado na pesquisa, sem caracterização como precedentes independentes. Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).
Nota metodológica: o artigo original reuniu 31 documentos, mas identificou apenas dois núcleos documentais distintos após a exclusão de conteúdos repetidos. Os resultados são utilizados como exemplos de julgamentos, não como demonstração de jurisprudência consolidada. A comparação envolve uma parceria com organização da sociedade civil e a execução direta de programas sociais, cujos regimes jurídicos não são integralmente equivalentes.


ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

TERCEIRO SETOR | PRESTAÇÃO DE CONTAS

A entidade gastou todo o dinheiro, mas não comprovou as despesas. Terá que devolver?

Julgados do TCE-SP demonstram que cumprir as metas e apresentar notas fiscais pode não ser suficiente para aprovar uma prestação de contas. Entenda quando a falta de comprovação pode resultar em restituição ao erário.

Introdução — O serviço foi prestado. Mas para onde foi o dinheiro?

Imagine uma organização da sociedade civil que recebe recursos públicos para executar serviços de saúde. Os profissionais são contratados, os atendimentos acontecem, as metas são cumpridas e todo o dinheiro repassado é utilizado.

À primeira vista, a prestação de contas parece não apresentar maiores dificuldades. Afinal, a população recebeu os serviços previstos e a entidade possui notas fiscais e comprovantes das despesas realizadas.

Entretanto, durante a fiscalização, surge uma pergunta aparentemente simples: é possível demonstrar que cada despesa foi efetivamente paga com os recursos daquela parceria?

É nesse momento que uma prestação de contas aparentemente regular pode se transformar em um problema de grandes proporções.

Em julgamentos examinados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), a ausência de comprovação do vínculo entre os recursos recebidos e as despesas apresentadas resultou em questionamentos financeiros expressivos. Nos processos **TC-007877**, **TC-007811** e **TC-001841**, relacionados à execução de serviços médicos, a pesquisa identificou glosa de R$ 153.208,58 por despesas cuja comprovação foi considerada insuficiente.

O caso evidencia uma distinção essencial: uma coisa é demonstrar que o serviço foi prestado; outra, igualmente importante, é comprovar como o dinheiro público foi utilizado.

Essa exigência encontra fundamento no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, que estabelece o dever de prestar contas de quem utiliza, arrecada, guarda, gerencia ou administra recursos públicos.

No âmbito das parcerias regidas pela Lei Federal nº 13.019/2014, o artigo 51 determina a movimentação dos recursos em conta bancária específica. A medida permite acompanhar o caminho percorrido pelo dinheiro, desde o repasse até sua efetiva utilização.

Não basta, portanto, apresentar uma nota fiscal referente a uma despesa legítima. É necessário demonstrar sua pertinência com o objeto pactuado e a correspondência entre o pagamento realizado e os recursos daquela parceria.

Mas existe outra questão, igualmente importante, que torna o tema ainda mais interessante.

Se a entidade efetivamente prestou os serviços, mas apresentou falhas na documentação financeira, a irregularidade das contas significa, obrigatoriamente, que deverá devolver os recursos?

A resposta não é necessariamente afirmativa.

No **TC-019945.989.25**, a pesquisa identificou julgamento no qual deficiências no detalhamento das despesas não resultaram em determinação de devolução, consideradas as circunstâncias específicas do caso, inclusive a ausência de indícios de malversação e a relevância dos serviços prestados.

Em outro precedente, o **TC-006494.989.23**, a insuficiência da própria instrução fiscalizatória foi relevante para afastar uma glosa de R$ 46.213,18.

Esses julgamentos não estabelecem uma dispensa geral de restituição diante de despesas não comprovadas. Demonstram, contudo, que a análise das consequências exige atenção à natureza das falhas, à consistência das provas e à fundamentação do valor questionado.

A pesquisa que fundamenta esta matéria reuniu 29 documentos do TCE-SP, relacionados principalmente a prestações de contas do Terceiro Setor e a adiantamentos, permitindo identificar diferentes soluções adotadas em situações de deficiência documental.

Os resultados não representam uma estatística de toda a jurisprudência da Corte, mas oferecem exemplos concretos para compreender os riscos envolvidos.

A questão que orientará esta análise é, portanto, mais ampla do que saber se a entidade gastou



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

corretamente: quais provas são necessárias para demonstrar a regularidade das despesas e em que circunstâncias sua ausência pode resultar na obrigação de devolver recursos públicos?

O caminho do dinheiro: por que a nota fiscal não encerra a prestação de contas

Uma nota fiscal pode demonstrar a aquisição de materiais, a contratação de serviços ou o fornecimento de determinado produto. Entretanto, sua apresentação não comprova, isoladamente, que o pagamento foi realizado com os recursos públicos destinados à parceria.

Essa diferença é decisiva para a fiscalização.

A Lei Federal nº 13.019/2014, em seu artigo 64, § 2º, estabelece que a análise financeira deve verificar o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, sua conformidade e o cumprimento das normas aplicáveis.

Na prática, isso significa que a documentação precisa permitir a reconstrução do caminho percorrido pelo dinheiro: o ingresso na conta da parceria, a identificação da obrigação, a realização do pagamento e sua vinculação ao objeto pactuado.

Nos processos **TC-012664.989.21** e **TC-001341.989.23**, a pesquisa identificou questionamentos relacionados justamente à impossibilidade de estabelecer essa correspondência.

No primeiro, a utilização de uma conta bancária para movimentar recursos de diferentes ajustes comprometeu a rastreabilidade. No segundo, a transferência de valores para uma conta centralizadora não foi considerada suficiente para demonstrar a efetiva aplicação dos recursos nas despesas apresentadas.

Os casos evidenciam um risco que pode passar despercebido na rotina administrativa: uma despesa pode ser verdadeira, necessária e devidamente documentada, mas permanecer sem comprovação suficiente quanto à origem dos recursos utilizados para pagá-la.

Por isso, a conferência financeira não deve se limitar à existência de notas fiscais. É indispensável verificar sua correspondência com os extratos bancários, os comprovantes de transferência e os registros contábeis.

FIGURA 1



Conta centralizadora: uma facilidade administrativa que pode custar caro

Para organizações que executam diversas parcerias simultaneamente, concentrar os recursos em uma única conta pode parecer uma solução eficiente. A medida facilita a administração do caixa e simplifica a realização de pagamentos.

Entretanto, essa aparente praticidade pode comprometer um dos principais mecanismos de controle dos recursos públicos.

O artigo 51 da Lei nº 13.019/2014 determina que os recursos recebidos em decorrência da parceria sejam depositados em conta corrente específica, observadas as condições legais.

A exigência permite identificar os valores pertencentes a cada ajuste e acompanhar sua movimentação.

Quando recursos de diferentes parcerias são misturados, torna-se mais difícil demonstrar qual transferência financiou determinada despesa. A dificuldade aumenta nos casos de pagamentos compartilhados, utilização de recursos próprios da entidade ou transferências sucessivas entre contas bancárias.

O problema não é apenas contábil. Sem registros suficientes, pode se tornar impossível afastar dúvidas sobre pagamentos em duplicidade, despesas atribuídas a ajustes distintos ou utilização de recursos em finalidades não autorizadas.

Os processos **TC-012664.989.21**, **TC-001341.989.23** e **TC-007877**, mencionados na pesquisa, ilustram os riscos associados à insuficiência de rastreabilidade financeira.

Isso não significa que toda movimentação entre contas constitua, automaticamente, desvio de recursos. A análise deve considerar o regime jurídico aplicável, a documentação disponível e a possibilidade de identificar, com segurança, a destinação final dos valores.

A prevenção, contudo, é relativamente simples: manter a segregação financeira exigida pela legislação e preservar registros que permitam relacionar cada pagamento ao ajuste correspondente.

Despesas compartilhadas exigem comprovação individualizada

Outro ponto sensível surge quando a organização utiliza a mesma estrutura administrativa para executar diferentes parcerias.

Serviços contábeis, atividades administrativas, sistemas informatizados e outras despesas podem beneficiar mais de um ajuste. Nesses casos, o simples lançamento de um percentual em cada prestação de contas não demonstra, necessariamente, que o rateio foi realizado de forma adequada.

É preciso justificar os critérios utilizados e comprovar a parcela efetivamente atribuível a cada parceria.

A pesquisa identificou, no **TC-014374.989.25**, determinação de devolução de R$ 431.613,42, relacionada a despesas não comprovadas, incluindo problemas na demonstração de rateios e gastos considerados vedados.

O valor evidencia como falhas na documentação de custos compartilhados podem produzir consequências financeiras relevantes.

A situação exige atenção especial porque a despesa pode ter sido efetivamente realizada e beneficiado a entidade. O questionamento surge quando não é possível demonstrar por que determinado ajuste público deveria suportar aquele custo, naquela proporção.

A solução passa pela elaboração de memórias de cálculo, identificação dos critérios de distribuição e manutenção dos documentos que comprovem a utilização dos serviços ou estruturas custeadas.

O rateio não deve representar uma divisão arbitrária das despesas da organização, mas uma distribuição tecnicamente justificável dos custos relacionados à execução de cada objeto.

Despesa realizada fora do plano de trabalho: a utilidade não substitui a autorização

Nem toda despesa útil à organização pode ser custeada com recursos de uma parceria. Esse é outro aspecto que merece atenção, especialmente quando surgem necessidades administrativas não previstas inicialmente. No **TC-010053.989.23**, o levantamento identificou questionamento de R$ 436.726,34 relacionado a gastos realizados fora do escopo autorizado.

Já no **TC-015751.989.24**, a pesquisa registrou glosa de R$ 5.366,67 envolvendo despesa não prevista no plano de trabalho, com discussão sobre a tentativa de regularização por alteração posterior do ajuste.

Os casos reforçam a importância de verificar a compatibilidade da despesa com o objeto e com as condições pactuadas antes de sua realização.

A necessidade de determinado gasto pode ser legítima. Entretanto, isso não dispensa a observância das regras aplicáveis à alteração do plano de trabalho e à autorização de despesas.

Quando a organização identifica uma necessidade não contemplada no planejamento, o procedimento mais seguro é comunicar o órgão concedente e verificar previamente a possibilidade de alteração do ajuste, nos termos da legislação.

A formalização posterior não deve ser tratada como mecanismo automático de convalidação de



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

despesas executadas sem autorização.

Contas irregulares significam devolução obrigatória?

Embora a ausência de comprovação possa justificar a rejeição de contas e a determinação de ressarcimento, os julgamentos examinados revelam situações em que as consequências foram diferentes.

No **TC-019945.989.25**, conforme a pesquisa, deficiências no detalhamento das despesas foram consideradas insuficientes para justificar uma determinação de devolução, diante das particularidades do caso, entre elas a ausência de indícios de malversação e a relevância dos serviços prestados.

No **TC-006494.989.23**, a insuficiência da instrução fiscalizatória foi relevante para afastar uma glosa de R$ 46.213,18. Esses precedentes demonstram a importância da fundamentação das decisões, especialmente quando se pretende impor obrigação de restituição.

Não se pode, contudo, extrair deles uma regra segundo a qual a ausência de má-fé ou a relevância social dos serviços afaste, por si só, a devolução.

A Lei nº 13.019/2014, em seu artigo 70, § 2º, estabelece providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento quando irregularidades não forem sanadas.

Já o artigo 72 diferencia as prestações de contas regulares, regulares com ressalvas e irregulares, conforme a natureza das ocorrências comprovadas.

A consequência jurídica depende, portanto, do enquadramento da irregularidade, da suficiência da documentação, da identificação dos valores questionados e das circunstâncias demonstradas no processo.

Os precedentes devem ser compreendidos como exemplos de soluções adotadas em situações específicas. A pesquisa original também ressalta que parte das decisões que afastaram a devolução está associada a julgados de um mesmo relator, não sendo possível apresentá-las como orientação consolidada do Tribunal Pleno.

A fiscalização também precisa demonstrar o que está questionando

A exigência de comprovação não se dirige exclusivamente às organizações que recebem recursos públicos.

FIGURA 2

Contas irregulares: quando há devolução e quando o ressarcimento é afastado

Exemplos de julgados do TCE-SP e principais fatores considerados na decisão

COM DETERMINAÇÃO DE DEVOLUÇÃO
Irregularidade com quantificação do dano

TC-014374.989.25	Despesas não comprovadas, rateios e gastos vedados.	R$ 431.613,42 (glosa)
TC-010053.989.23	Despesas realizadas fora do plano de trabalho.	R$ 436.726,34 (glosa)
TC-015751.989.24	Despesa não prevista no plano de trabalho.	R$ 5.366,67 (glosa)
TC-007877, TC-007811 e TC-001841	Insuficiência de comprovação de despesas em serviços médicos.	R$ 153.208,58 (glosa)

IRREGULARIDADE NÃO SIGNIFICA DEVOLUÇÃO AUTOMÁTICA

A obrigação de ressarcir depende da natureza das falhas, da comprovação disponível e das circunstâncias de cada caso.

SEM DETERMINAÇÃO DE DEVOLUÇÃO
Irregularidade sem quantificação suficiente ou circunstâncias que afastaram a glosa

TC-019945.989.25	Deficiências no detalhamento das despesas, sem indícios de malversação e com relevância dos serviços prestados.	Sem ressarcimento (glosa afastada)
TC-006494.989.23	Insuficiência da instrução fiscalizatória impediu a manutenção da glosa.	Sem ressarcimento (glosa afastada)

Principais fatores considerados pelo TCE-SP

- **Indícios de malversação ou má-fé** — Quando presentes, a tendência é determinar o ressarcimento.
- **Relevância social do serviço prestado** — A comprovação da execução e do interesse público pode pesar a favor do gestor.
- **Quantificação segura do dano** — A devolução depende da identificação precisa dos valores e da fundamentação das glosas.
- **Qualidade da instrução fiscalizatória** — A ausência de fundamentação individualizada pode levar ao afastamento da devolução.

Não há regra automática. Cada caso é analisado de acordo com as provas apresentadas, a gravidade das falhas e as circunstâncias do processo.



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

Quando a fiscalização identifica uma irregularidade e propõe a devolução de valores, também precisa apresentar fundamentos suficientes para sustentar sua conclusão.

É necessário demonstrar quais despesas foram consideradas indevidas, por quais motivos, quais documentos foram examinados e como se chegou ao montante questionado.

O **TC-006494.989.23** é especialmente relevante nesse aspecto. Segundo o levantamento, a insuficiência da instrução impediu a manutenção da glosa inicialmente apontada.

A situação revela que a fiscalização não pode substituir a análise individualizada das despesas por afirmações genéricas sobre deficiência documental.

Por outro lado, a dificuldade de quantificar uma glosa não significa que as falhas identificadas sejam irrelevantes ou que a organização esteja dispensada de prestar contas.

A atuação do controle externo deve reunir elementos suficientes para distinguir impropriedades formais, despesas sem comprovação, aplicação irregular de recursos e eventual dano ao erário.

Esse cuidado protege o patrimônio público e, simultaneamente, assegura que as determinações de ressarcimento sejam fundamentadas em elementos concretos.

A responsabilidade não termina quando o recurso é transferido

A prestação de contas também envolve obrigações do órgão público responsável pela parceria.

A transferência dos recursos não encerra o dever de acompanhamento. Cabe à Administração verificar a execução do objeto, avaliar os resultados e adotar providências diante de inconsistências identificadas.

Nos processos **TC-012320.989.25** e **TC-012664.989.21**, a pesquisa apontou questionamentos relacionados à insuficiência da documentação e à atuação fiscalizatória.

No regime da Lei nº 13.019/2014, os artigos 58 e 59 estabelecem mecanismos de monitoramento e avaliação, enquanto o artigo 70 disciplina a oportunidade de saneamento das irregularidades e as providências cabíveis quando elas persistem.

A fiscalização tempestiva permite identificar falhas durante a execução, quando ainda é possível solicitar esclarecimentos, corrigir procedimentos e evitar o agravamento de problemas documentais.

Para a organização, isso significa manter os comprovantes organizados desde o início. Para o órgão concedente, representa acompanhar a movimentação financeira e a execução das atividades sem esperar exclusivamente pela prestação de contas final.

Corrigir antes do julgamento pode fazer diferença

Quando uma irregularidade é identificada, a postura adotada pelos responsáveis pode influenciar o encaminhamento do processo.

A pesquisa registra precedentes, como os **TC-014446** e **TC-021937**, nos quais a restituição prévia de valores questionados foi considerada relevante para a análise das contas.

A devolução espontânea, quando cabível, demonstra a adoção de providências para recompor os recursos públicos. Entretanto, não significa aprovação automática das contas nem afasta necessariamente outras consequências da irregularidade.

Também é importante distinguir a restituição de despesas indevidas da devolução de saldos não utilizados. Embora ambas possam envolver transferência de recursos ao erário, possuem fundamentos e significados diferentes.

A medida mais adequada depende da natureza do problema identificado. Em algumas situações, a apresentação de documentos complementares pode esclarecer a despesa. Em outras, a irregularidade exige correção dos registros, apuração de responsabilidades ou restituição dos valores.

O ponto essencial é que a organização não deve esperar o julgamento definitivo para enfrentar inconsistências que já conhece.

O verdadeiro risco está na falta de correspondência entre documentos e pagamentos

Os precedentes analisados revelam que a regularidade financeira depende da consistência do conjunto documental.

Uma nota fiscal pode comprovar a contratação. Um comprovante bancário pode demonstrar a transferência de recursos. Um relatório de execução pode evidenciar que determinado serviço foi prestado.

Entretanto, esses documentos precisam guardar correspondência entre si.

Quando a nota fiscal identifica uma despesa, mas o pagamento não pode ser relacionado à conta da parceria, permanece uma lacuna relevante. O mesmo ocorre quando o dinheiro é transferido, mas não existem elementos suficientes para demonstrar o fornecimento do produto ou a execução do serviço.

Por isso, o controle da parceria deve permitir responder, com segurança, a quatro perguntas: o que foi adquirido ou contratado, por que a despesa



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

era necessária, quem recebeu o pagamento e de qual recurso saiu o dinheiro?

A resposta documentada a essas questões reduz o risco de glosas e fortalece a transparência da gestão.

Mais do que acumular comprovantes, prestar contas significa construir uma demonstração coerente de que os recursos públicos foram utilizados na finalidade autorizada, com despesas identificáveis, pagamentos rastreáveis e resultados verificáveis.

Conclusão — Prestar contas é demonstrar o destino de cada recurso

A análise dos julgados evidencia que a prestação de contas não se resume à apresentação de notas fiscais, extratos bancários ou relatórios de atividades. É necessário que esses documentos, examinados em conjunto, permitam identificar a origem dos recursos, a finalidade das despesas e a efetiva realização dos pagamentos.

Para as organizações da sociedade civil, isso exige controles financeiros capazes de individualizar cada parceria, justificar despesas compartilhadas e preservar a documentação necessária à comprovação da execução.

Para a Administração Pública, significa exercer uma fiscalização efetiva, identificar inconsistências tempestivamente e fundamentar adequadamente eventuais glosas e determinações de ressarcimento.

Os precedentes também demonstram que a irregularidade das contas e a obrigação de devolver recursos não são consequências necessariamente inseparáveis. A restituição depende da natureza das falhas, da comprovação disponível e dos fundamentos específicos da decisão, sem que a relevância social dos serviços prestados represente uma dispensa do dever de prestar contas.

A principal lição é que não basta demonstrar que o dinheiro foi gasto: é preciso comprovar que cada pagamento corresponde a uma despesa legítima, autorizada e vinculada à parceria.

No Terceiro Setor, a transparência financeira não começa quando a fiscalização solicita documentos. Ela deve acompanhar cada movimentação, desde o recebimento dos recursos até a demonstração dos resultados entregues à sociedade.

Base documental e referências

Legislação

Constituição Federal de 1988, artigo 70, parágrafo único — dever de prestar contas por quem utiliza, guarda, gerencia ou administra recursos públicos.

Lei Federal nº 13.019/2014, artigo 22 — plano de trabalho e previsão das despesas da parceria. Lei Federal nº 13.019/2014, artigo 46 — despesas admitidas na execução das parcerias. Lei Federal nº 13.019/2014, artigo 51 — movimentação dos recursos em conta bancária específica. Lei Federal nº 13.019/2014, artigos 58 e 59 — monitoramento e avaliação da execução. Lei Federal nº 13.019/2014, artigo 64, § 2º — verificação do nexo de causalidade entre receitas e despesas. Lei Federal nº 13.019/2014, artigos 70 e 72 — saneamento de irregularidades e classificação das prestações de contas.

Lei Complementar Estadual nº 709/1993, artigo 103 — devolução de valores glosados e suspensão de novos recebimentos quando não comprovada a aplicação dos recursos.

Jurisprudência do TCE-SP

TC-007877; **TC-007811**; **TC-001841** — insuficiência de comprovação de despesas relacionadas à execução de serviços médicos. **TC-012664.989.21**; **TC-001341.989.23** — movimentação de recursos e dificuldades de rastreabilidade financeira. **TC-014374.989.25** — despesas não comprovadas, rateios e determinação de restituição. **TC-010053.989.23**; **TC-015751.989.24** — despesas questionadas por incompatibilidade com as condições autorizadas. **TC-019945.989.25**; **TC-006494.989.23** — situações em que a pesquisa identificou afastamento de determinações de devolução. **TC-012320.989.25** — insuficiência documental e atuação fiscalizatória. **TC-014446**; **TC-021937** — restituição de valores antes do julgamento definitivo.

Orientações institucionais

TCE-SP — Manual de Repasses Públicos ao Terceiro Setor — orientações sobre comprovação de despesas, movimentação bancária, prestação de contas e fiscalização dos recursos transferidos.

Nota metodológica: o levantamento original reuniu 29 documentos relacionados principalmente a prestações de contas do Terceiro Setor e a adiantamentos. Os processos são utilizados como exemplos das situações examinadas, sem constituir amostra representativa da jurisprudência do TCE-SP. As regras da Lei nº 13.019/2014 devem ser aplicadas conforme a modalidade e o regime jurídico de cada ajuste.



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

TERCEIRO SETOR | CONVÊNIOS

Usou dinheiro de um convênio para outra finalidade? Veja o que pode acontecer

Decisões do TCE-SP mostram que a aplicação de recursos fora do objeto pactuado pode resultar em glosas, devolução de valores e irregularidade das contas. Mas as consequências dependem das circunstâncias de cada caso.

Introdução — O dinheiro era público. A despesa era necessária. Mas não estava no convênio.

Imagine que um órgão público receba recursos para executar determinado serviço de saúde. Durante a execução, surge uma despesa urgente, não prevista no plano de trabalho. O dinheiro está disponível na conta do convênio e o gestor decide utilizá-lo, acreditando que poderá regularizar a situação posteriormente.

O serviço é pago, a necessidade é atendida e, aparentemente, o problema está resolvido.

Entretanto, quando chega o momento da prestação de contas, surge uma questão fundamental: o fato de a despesa ser necessária autoriza sua realização com recursos destinados a outra finalidade?

A resposta pode representar uma diferença de centenas de milhares de reais.

No processo **TC-010053.989.23**, examinado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), foram identificados gastos de R$ 436.726,34 fora do escopo autorizado.

O valor foi objeto de glosa, embora, segundo o levantamento realizado, as contas tenham sido julgadas regulares.

À primeira vista, o resultado parece contraditório. Como uma prestação de contas pode ser considerada regular se parte dos recursos foi aplicada em finalidade diferente daquela prevista?

A explicação está na necessidade de distinguir a avaliação global das contas da análise individualizada das despesas questionadas.

Uma irregularidade financeira identificável e quantificável pode receber tratamento específico, sem que isso signifique, necessariamente, a rejeição de toda a prestação de contas. Entretanto, essa possibilidade depende das circunstâncias examinadas e não constitui garantia de aprovação.

O caso ganha relevância quando comparado com outros julgamentos.

No **TC-023474.989.22**, a utilização de conta bancária diferente da pactuada foi tratada como deficiência de transparência, sem que a pesquisa identificasse consequência equivalente àquela aplicada no primeiro processo.

Já o **TC-008002.989.23** apresentou questionamentos envolvendo a utilização inadequada do instrumento de convênio e o descumprimento do cronograma de desembolso. O levantamento registra julgamento irregular, embora determinadas falhas tenham sido relevadas diante da ausência de prejuízo demonstrado.

Os exemplos revelam que situações relacionadas à execução de convênios podem produzir consequências distintas, conforme a natureza das irregularidades, sua extensão e os elementos comprovados no processo.

A discussão encontra fundamento no artigo 116 da Lei Federal nº 8.666/1993, que disciplinava os convênios celebrados sob aquele regime jurídico.

O dispositivo estabelecia exigências relacionadas ao plano de trabalho, à liberação dos recursos e à aplicação dos valores conforme as finalidades pactuadas.

Embora a Lei nº 8.666/1993 tenha sido revogada, suas disposições continuam relevantes para a análise dos ajustes celebrados sob sua vigência, observadas as regras de transição e as condições de cada instrumento.

Nos ajustes mais recentes, é indispensável verificar a legislação aplicável, inclusive as disposições da Lei nº 14.133/2021 e, quando pertinente, da Lei nº 13.019/2014, que possui disciplina própria para parcerias com organizações da sociedade civil.

Mas existe um aspecto ainda mais importante.

A pesquisa identificou que, no processo envolvendo a glosa de R$ 436 mil, os problemas não se limitaram à realização de despesas fora do objeto. Também foram apontadas deficiências na estruturação do plano de trabalho, especialmente na composição dos custos unitários, na vinculação entre despesas e metas e na segregação dos gastos.

Isso significa que o risco pode surgir muito antes da movimentação bancária.



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

Um plano de trabalho mal estruturado dificulta a identificação das despesas autorizadas e pode comprometer a própria capacidade de comprovar a correta aplicação dos recursos.

É por isso que a prevenção não depende apenas de impedir pagamentos indevidos. Exige planejamento adequado, controles contábeis consistentes e acompanhamento permanente da execução.

O levantamento que fundamenta esta matéria examinou quatro processos do TCE-SP, com situações relacionadas a gastos fora do escopo, utilização inadequada do instrumento, movimentação financeira e descumprimento do cronograma de desembolso.

Por se tratar de uma amostra reduzida, os resultados não permitem estabelecer uma orientação uniforme da Corte. Eles oferecem, contudo, exemplos relevantes das diferentes consequências que podem surgir na fiscalização de convênios.

A pergunta central, portanto, vai além de saber se houve aplicação de recursos em finalidade diferente da prevista: como distinguir uma falha passível de correção de uma irregularidade que pode exigir restituição de valores ou comprometer toda a prestação de contas?

Desvio de finalidade: nem toda irregularidade é igual

Quando se fala em utilização indevida de recursos de convênio, a primeira imagem que surge é a de um gestor transferindo dinheiro de uma finalidade para outra.

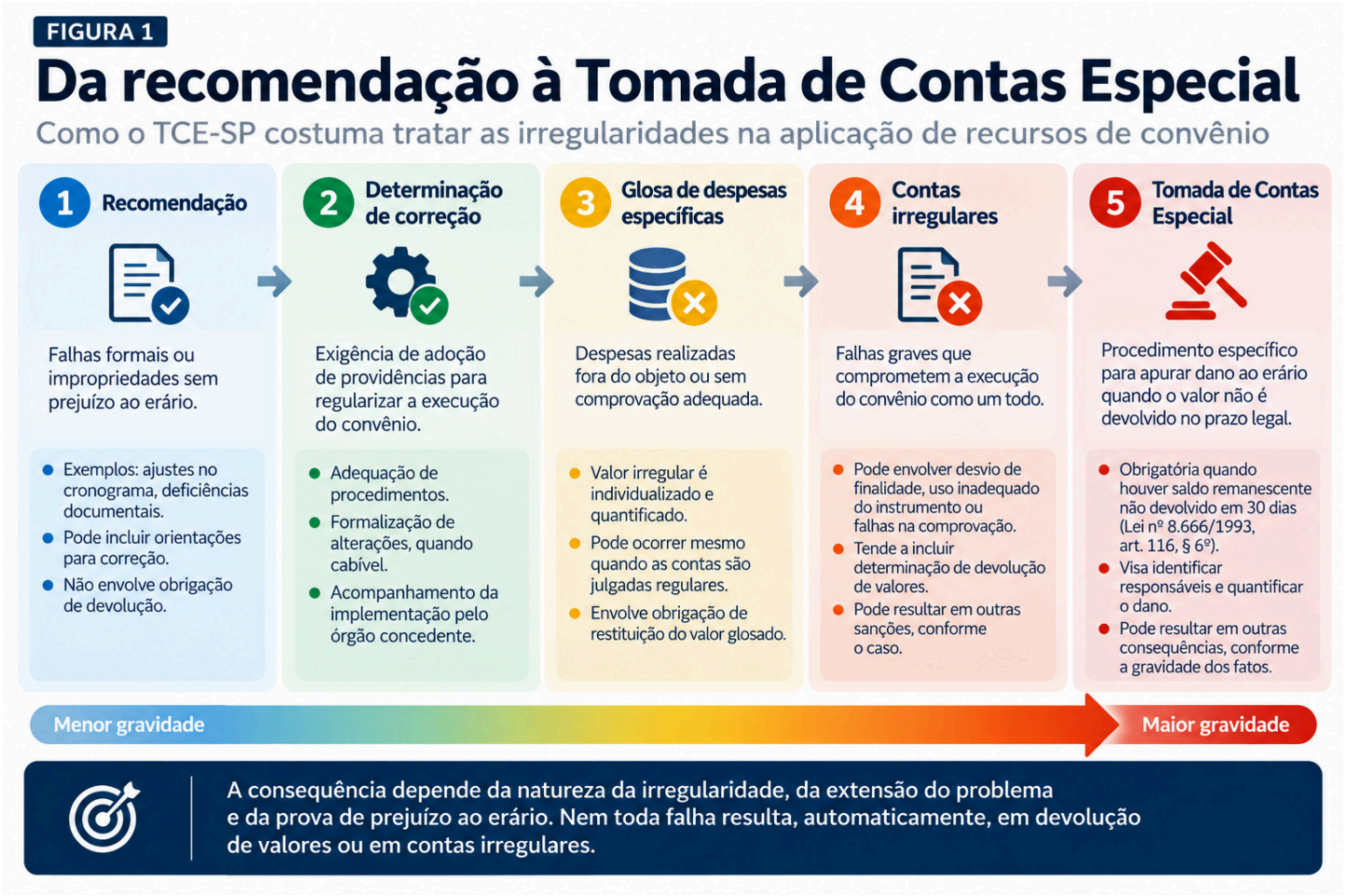
Entretanto, os julgamentos examinados pelo TCE-SP demonstram que os problemas relacionados à execução de convênios podem assumir diferentes formas.

No **TC-010053.989.23**, o questionamento envolveu despesas realizadas fora do escopo autorizado. No **TC-008002.989.23**, foram identificadas falhas relacionadas à utilização do instrumento de convênio e ao cronograma de desembolso. Já o **TC-023474.989.22** apresentou problemas envolvendo movimentação bancária e transparência financeira.

Essas situações não são juridicamente idênticas.

A aplicação de recursos em despesa estranha ao objeto representa um problema de destinação. O descumprimento do cronograma pode envolver uma falha na forma ou no momento da liberação dos valores. A utilização de conta bancária diferente da pactuada, por sua vez, compromete mecanismos de controle e rastreabilidade.

FIGURA 1





ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

Por isso, antes de avaliar as consequências, é necessário identificar precisamente qual obrigação foi descumprida.

O fato de uma irregularidade envolver dinheiro público não significa que ela produza automaticamente os mesmos efeitos de qualquer outra falha financeira.

Uma glosa de R$ 436 mil e contas julgadas regulares

O **TC-010053.989.23** apresenta um dos resultados mais relevantes da pesquisa. O ajuste envolveu repasses de R$ 20.756.098,72, além de R$ 137.810,98 em receitas de aplicações financeiras.

Durante a análise, foram identificadas despesas de R$ 436.726,34 realizadas fora do escopo autorizado, valor que foi objeto de glosa.

Apesar disso, o levantamento registra julgamento pela regularidade das contas. O caso demonstra a importância de distinguir a irregularidade de determinada despesa do resultado global da prestação de contas.

Quando é possível identificar precisamente os valores questionados, o controle externo dispõe de elementos para individualizar as consequências financeiras, sem necessariamente estendê-las a todos os recursos transferidos.

Essa possibilidade, contudo, não deve ser confundida com uma autorização para utilizar parte do dinheiro em despesas não previstas.

A aplicação irregular continua sujeita às consequências cabíveis. O que pode variar é a extensão dessas consequências, conforme as provas e os fundamentos da decisão.

No processo examinado, a pesquisa também identificou deficiências na estruturação do plano de trabalho, especialmente na composição dos custos unitários e na relação entre despesas e metas.

Essas falhas ajudam a compreender por que a análise de um gasto não começa apenas quando o dinheiro sai da conta bancária.

O problema pode estar no plano de trabalho

Um convênio bem estruturado precisa demonstrar o que será executado, quais resultados são esperados e como os recursos serão empregados.

Quando o plano de trabalho apresenta metas genéricas, despesas pouco detalhadas ou custos sem correspondência com as atividades previstas, a fiscalização encontra dificuldades para identificar quais pagamentos efetivamente pertencem ao objeto.

No **TC-010053.989.23**, o levantamento destacou três deficiências relevantes: ausência de composição de custos unitários por meta, falta de correlação direta entre custos e resultados e insuficiência de segregação das despesas do convênio em relação às demais atividades da entidade.

Essas ocorrências não representam, por si só, prova de que todos os recursos foram desviados. Entretanto, comprometem a capacidade de demonstrar a regularidade da execução.

A deficiência também dificulta a defesa dos responsáveis.

Se determinada despesa é questionada, a organização ou o órgão público precisa demonstrar por que aquele pagamento era necessário, qual atividade financiou e de que maneira estava contemplado no planejamento.

Sem registros adequados, até despesas efetivamente realizadas podem se tornar difíceis de justificar.

O plano de trabalho não deve ser tratado como uma formalidade necessária apenas à assinatura do convênio. Ele é a principal referência para acompanhar a execução e verificar a destinação dos recursos.

O cronograma foi descumprido. Isso exige devolução?

Outro aspecto identificado na pesquisa envolve a liberação de recursos em desacordo com o cronograma estabelecido. No **TC-008002.989.23**, o convênio possuía valor total de R$ 933.322,20, com previsão de doze parcelas mensais de R$ 77.776,85.

Entretanto, o levantamento registra repasses concentrados de R$ 155.553,70, em outubro de 2022, e R$ 466.661,10, em novembro do mesmo ano.

A concentração dos pagamentos contrariou a programação inicialmente prevista.

Segundo o estudo, a ausência de prejuízo demonstrado foi considerada relevante para relevar essa falha específica, com recomendação para que eventuais alterações do cronograma fossem formalizadas adequadamente.

O resultado evidencia uma distinção importante: antecipar ou concentrar repasses não é necessariamente o mesmo que utilizar os recursos em finalidade estranha ao objeto.

Isso não significa que o cronograma possa ser ignorado. A programação financeira constitui instrumento de controle e deve guardar correspondência com as necessidades de execução.

Nos convênios regidos pela antiga Lei Federal nº 8.666/1993, o artigo 116, § 3º, estabelecia regras para a liberação das parcelas em conformidade com o plano de aplicação aprovado.

A alteração das condições pactuadas exige observância dos procedimentos e das formalidades aplicáveis ao instrumento.

Também é necessário distinguir a relevação de determinada falha do julgamento global das contas.



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA

Conheça o aplicativo em nosso site

No **TC-008002.989.23**, o próprio levantamento registra resultado global irregular, apesar do tratamento conferido à questão do cronograma.

Portanto, não seria correto apresentar esse processo como exemplo de aprovação integral das contas apenas porque uma das ocorrências não resultou em ressarcimento.

Conta bancária diferente da prevista: uma falha que compromete o controle

A movimentação dos recursos também recebeu atenção nos julgamentos examinados.

No **TC-023474.989.22**, a pesquisa identificou a utilização de conta bancária diferente daquela prevista no ajuste, situação tratada como deficiência de transparência.

O problema merece atenção porque a conta vinculada ao convênio permite acompanhar a origem e a destinação dos recursos.

Quando os valores são movimentados por conta diversa, a fiscalização pode encontrar dificuldades para relacionar os repasses aos pagamentos realizados.

Isso não significa que toda movimentação em conta diferente represente, necessariamente, apropriação ou desvio de dinheiro público. Entretanto, a irregularidade exige esclarecimentos e documentação capaz de demonstrar a efetiva aplicação dos recursos. O mesmo cuidado alcança os rendimentos das aplicações financeiras.

Nos convênios submetidos ao artigo 116, § 5º, da Lei nº 8.666/1993, as receitas financeiras deveriam ser computadas a crédito do próprio ajuste e aplicadas exclusivamente em seu objeto.

Assim, os rendimentos não constituem recursos de livre utilização pelo órgão ou entidade conveniada. A identificação da conta, a conciliação bancária e a comprovação dos pagamentos são medidas essenciais para preservar a rastreabilidade.

Quando a falha exige devolução dos recursos?

A pesquisa reúne situações em que houve determinação de devolução e outras nas quais determinadas ocorrências foram relevadas ou receberam recomendações.

No **TC-007524.989.25**, o levantamento registra julgamento irregular e referência à devolução de recursos aos cofres públicos.

Já no **TC-010053.989.23**, o valor questionado foi individualizado em R$ 436.726,34, sem que a glosa tivesse resultado, segundo a pesquisa, na rejeição global das contas.

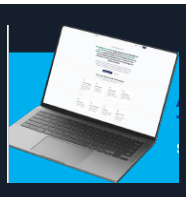
FIGURA 2

Quatro julgamentos do TCE-SP: situações diferentes, consequências distintas

Exemplos de como o Tribunal trata irregularidades na aplicação de recursos de convênio

Processo	TC-010053.989.23	TC-007524.989.25	TC-023474.989.22	TC-008002.989.23
Tipo de irregularidade identificada	• Despesas fora do escopo • Deficiências no plano de trabalho (custos unitários, metas e segregação de gastos)	• Outras irregularidades na execução do convênio (conforme levantamento)	• Movimentação de recursos em conta bancária diversa da pactuada • Deficiência de transparência	• Utilização inadequada do instrumento de convênio • Descumprimento do cronograma de desembolso
Valores relevantes	• Valor repassado: **R$ 20.756.098,72** • Receita de aplicação financeira: **R$ 137.810,98** • Valor glosado: **R$ 436.726,34**	• Devolução de valores aos cofres públicos (conforme levantamento)	Valores não especificados no levantamento	• Valor total do convênio: **R$ 933.322,20** • Parcela mensal prevista (12x): **R$ 77.776,85** • Repasse concentrado em outubro/2022: **R$ 155.553,70** • Repasse concentrado em novembro/2022: **R$ 466.661,10**
Resultado do julgamento	**Contas regulares** (com glosa de despesas especificas)	**Contas irregulares** (com devolução de recursos, conforme levantamento)	**Contas regulares** (conforme levantamento)	**Contas irregulares** (com relevação de falha especifica, segundo o levantamento)
Consequência principal	• Glosa de **R$ 436.726,34** • Manutenção da regularidade das contas	• Determinação de devolução de valores • Contas julgadas irregulares	• Recomendação para regularização da movimentação financeira e reforço da transparência	• Julgamento irregular • Falha no cronograma relevada diante da ausência de prejuízo demonstrado • Outras irregularidades consideradas no resultado
Ponto de atenção	Importância da comprovação da finalidade das despesas e de um plano de trabalho bem estruturado.	A devolução de valores pode ser determinada quando identificado prejuízo ao erário.	A movimentação em conta diversa da pactuada compromete a rastreabilidade dos recursos e exige esclarecimentos.	O descumprimento do cronograma pode ser relevado na ausência de prejuízo, mas outras falhas podem levar à irregularidade das contas.

As consequências variam conforme a natureza da irregularidade, a comprovação das despesas e a existência de prejuízo ao erário. O mesmo tipo de falha pode ter tratamentos diferentes em processos distintos.



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

Esses exemplos demonstram que é necessário examinar a natureza da despesa, a comprovação apresentada e a extensão da irregularidade.

A existência de prejuízo ao erário é especialmente relevante para a quantificação de valores sujeitos a ressarcimento. Contudo, não constitui o único elemento da análise: o descumprimento de obrigações legais ou convencionais também pode comprometer a regularidade das contas, conforme sua gravidade e as circunstâncias do processo.

Por isso, duas perguntas precisam ser respondidas separadamente: as contas foram executadas de acordo com as exigências legais e pactuadas? Existem valores cuja aplicação irregular ou ausência de comprovação justifique restituição?

As respostas podem ser diferentes.

Uma prestação de contas pode apresentar impropriedades que não resultem em devolução. Também pode haver determinação de restituição de despesas específicas sem que isso implique, necessariamente, a rejeição integral do ajuste.

Tomada de Contas Especial: quando o problema exige apuração específica

Entre as consequências possíveis da aplicação irregular de recursos está a instauração de procedimento destinado à apuração dos fatos, à identificação dos responsáveis e à quantificação de eventual dano ao erário.

Nos convênios regidos pela Lei nº 8.666/1993, o artigo 116, § 6º, estabelecia a obrigatoriedade de devolução dos saldos financeiros remanescentes, inclusive receitas de aplicações financeiras, no prazo improrrogável de trinta dias após a conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio.

O dispositivo também previa a imediata instauração de tomada de contas especial do responsável quando a obrigação não fosse cumprida.

É importante distinguir essa hipótese específica das demais irregularidades examinadas na matéria.

A tomada de contas especial não deve ser apresentada como consequência automática de qualquer alteração no cronograma, falha documental ou despesa questionada.

Sua instauração depende das hipóteses legais e regulamentares aplicáveis, bem como das providências exigidas para apuração de responsabilidades e recuperação de valores.

O alerta é relevante porque o encerramento das atividades previstas no convênio não elimina a obrigação de demonstrar a correta destinação dos recursos, inclusive dos saldos não utilizados.

Atenção: as regras mudaram com a nova legislação

Os quatro processos examinados na pesquisa estão relacionados a ajustes submetidos ao regime da Lei nº 8.666/1993. Esse detalhe é fundamental para interpretar os julgamentos.

O artigo 116 da antiga legislação estabelecia disciplina específica para convênios, incluindo plano de trabalho, liberação de recursos, rendimentos financeiros e devolução de saldos.

A Lei nº 14.133/2021 não reproduziu integralmente esse dispositivo. Seu artigo 184 trata da aplicação de suas disposições, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres, observada a regulamentação pertinente.

Além disso, as parcerias com organizações da sociedade civil submetidas à Lei nº 13.019/2014 possuem regras próprias de execução, monitoramento e prestação de contas.

Consequentemente, um entendimento extraído de convênio regido pela legislação anterior não deve ser aplicado automaticamente a uma parceria celebrada sob outro regime jurídico.

Antes de utilizar determinado precedente, é necessário verificar a legislação aplicável ao ajuste, a natureza do instrumento e as circunstâncias que fundamentaram a decisão.

O controle mais eficiente começa antes da despesa

Os julgamentos examinados revelam uma característica comum: muitas dificuldades de execução e prestação de contas poderiam ser identificadas antes da realização dos pagamentos.

Um plano de trabalho detalhado permite verificar a compatibilidade das despesas. Um cronograma coerente reduz a necessidade de antecipações improvisadas. A segregação contábil e bancária facilita a identificação dos recursos pertencentes a cada ajuste.

Quando essas medidas não são adotadas, uma dificuldade operacional pode se transformar em questionamento financeiro e, posteriormente, em responsabilização.

Para os responsáveis pela execução, a providência mais segura diante de uma despesa não prevista é verificar sua compatibilidade com o objeto e consultar previamente o órgão concedente sobre as possibilidades legais de alteração do instrumento.

Para o controle interno e a fiscalização, o desafio é acompanhar a execução de forma tempestiva, identificar inconsistências e exigir documentação suficiente para demonstrar a finalidade de cada pagamento.

A principal prevenção, portanto, não está apenas em conferir notas fiscais depois que os recursos



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

foram utilizados.

Está em estruturar o convênio de maneira que cada despesa possa ser identificada, justificada e relacionada ao objeto desde o primeiro pagamento.

Conclusão — O risco começa antes do primeiro pagamento

Os julgamentos examinados demonstram que a utilização de recursos de convênio em desacordo com as condições pactuadas pode produzir consequências diferentes, desde recomendações e glosas específicas até a irregularidade das contas e a necessidade de ressarcimento.

Essa diversidade de resultados não significa tolerância com a aplicação indevida do dinheiro público. Significa que cada ocorrência exige análise de sua natureza, extensão, documentação e efeitos sobre a execução do ajuste.

A existência de prejuízo ao erário é especialmente relevante para determinar valores sujeitos à restituição, mas não constitui o único critério de avaliação. Falhas graves no planejamento, na execução ou na comprovação das despesas também podem comprometer a regularidade das contas.

Os precedentes revelam, ainda, que muitos problemas poderiam ser evitados antes mesmo da liberação dos recursos. Um plano de trabalho consistente, com metas definidas, custos identificáveis e cronograma adequado, oferece melhores condições para prevenir despesas incompatíveis com o objeto.

Durante a execução, a segregação financeira, a rastreabilidade dos pagamentos e a formalização tempestiva das alterações são igualmente indispensáveis.

A principal lição é que a finalidade do convênio não pode ser modificada pela simples necessidade de realizar uma despesa. O dinheiro público deve seguir o objeto autorizado, e qualquer alteração precisa respeitar o regime jurídico aplicável.

Para gestores, dirigentes de entidades e responsáveis pelo controle interno, a melhor proteção não está em encontrar justificativas depois da utilização dos recursos, mas em estabelecer controles que permitam demonstrar, desde o primeiro pagamento, que cada despesa atende à finalidade pactuada.

Afinal, a prestação de contas começa no planejamento, não no encerramento do convênio.

Base documental e referências

Legislação

Constituição Federal de 1988, artigo 70, parágrafo único — dever de prestar contas por quem utiliza, guarda, gerencia ou administra recursos públicos.

Lei Federal nº 8.666/1993, artigo 116, § 1º — exigência de plano de trabalho, com definição do objeto, metas, etapas, plano de aplicação dos recursos e cronograma de desembolso.

Lei Federal nº 8.666/1993, artigo 116, § 3º — liberação das parcelas conforme o plano de aplicação aprovado e hipóteses de retenção.

Lei Federal nº 8.666/1993, artigo 116, § 5º — aplicação dos rendimentos financeiros exclusivamente no objeto do convênio.

Lei Federal nº 8.666/1993, artigo 116, § 6º — devolução dos saldos remanescentes no prazo de trinta dias, nas hipóteses previstas, sob pena de instauração de tomada de contas especial.

Lei Federal nº 14.133/2021, artigos 184 e 191 — disciplina aplicável aos instrumentos congêneres, observadas as normas específicas e as regras de transição.

Lei Federal nº 13.019/2014 — regime jurídico próprio das parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil.

Jurisprudência do TCE-SP

TC-010053.989.23 — despesas fora do escopo autorizado, com glosa de R$ 436.726,34 e julgamento pela regularidade das contas, conforme o levantamento.

TC-007524.989.25 — julgamento irregular, com referência à devolução de recursos aos cofres públicos. **TC-023474.989.22** — movimentação de recursos em conta bancária diversa da pactuada e questionamentos relacionados à transparência financeira.

TC-008002.989.23 — utilização inadequada do instrumento de convênio e descumprimento do cronograma de desembolso, com distinção entre a relevação de falha específica e o resultado global do julgamento.

Nota metodológica

A matéria foi elaborada a partir de levantamento de quatro processos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, relativos a ajustes examinados sob o regime da Lei nº 8.666/1993.

A amostra é reduzida e não permite estabelecer uma orientação jurisprudencial consolidada. Os julgamentos são apresentados como exemplos das consequências identificadas na pesquisa, sem generalização para todos os convênios ou para parcerias regidas por outros marcos legais.

Os resultados processuais foram reproduzidos conforme o documento-base, sem conferência independente do inteiro teor dos respectivos julgados.



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

TERCEIRO SETOR | NOVOS REPASSES

Contas rejeitadas: a entidade pode ficar impedida de receber novos repasses?

Julgado do TCE-SP evidencia o risco de transferir recursos a uma entidade incluída na Relação de Apenados. Entenda por que a decisão definitiva, o histórico de irregularidades e a situação jurídica da entidade precisam ser examinados antes de cada repasse.

Introdução — A entidade teve as contas rejeitadas. O gestor pode continuar repassando dinheiro?

Imagine que uma entidade do Terceiro Setor mantenha uma parceria com o poder público há vários anos. Os serviços continuam sendo prestados, a população depende das atividades desenvolvidas e a Administração prepara a liberação de novos recursos.

Entretanto, durante a análise da documentação, surge uma informação preocupante: a entidade teve suas contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).

A partir desse momento, o gestor enfrenta uma decisão delicada.

A rejeição das contas impede automaticamente a transferência de novos recursos? É necessário aguardar o julgamento definitivo? E se a entidade estiver inscrita na Relação de Apenados do Tribunal?

A resposta exige mais do que consultar o resultado de uma prestação de contas.

No processo **TC-004767.989.25**, o TCE-SP examinou situação na qual a entidade beneficiária de repasses públicos constava da Relação de Apenados, em decorrência de decisão publicada em 14 de novembro de 2019, com trânsito em julgado em 10 de dezembro daquele ano.

Segundo o levantamento realizado, essa circunstância foi expressamente apontada pelo Ministério Público de Contas como fundamento para questionar a regularidade dos repasses posteriores.

O caso revela uma distinção fundamental: o julgamento irregular de uma prestação de contas e a existência de uma sanção definitiva que restringe o recebimento de recursos públicos não são situações necessariamente equivalentes.

Uma decisão desfavorável pode estar sujeita a recursos e produzir consequências específicas. Já uma sanção de impedimento, quando aplicável e eficaz, exige atenção direta do órgão responsável pela transferência.

Por isso, a consulta ao histórico da entidade deve ir além da identificação de contas aprovadas ou rejeitadas. É necessário verificar a natureza das decisões, as penalidades impostas, sua vigência e a existência de eventuais medidas que afetem seus efeitos.

A questão se torna ainda mais relevante porque o risco não se limita à entidade que recebe os valores.

A liberação de recursos em desacordo com impedimentos legais ou decisões aplicáveis pode comprometer a regularidade dos próprios repasses e gerar questionamentos sobre a atuação dos responsáveis pela autorização.

Isso significa que o gestor público precisa examinar a situação jurídica da entidade antes de formalizar ou executar a transferência, especialmente quando existem decisões anteriores do controle externo.

Mas há outro aspecto que merece atenção. Nem sempre a irregularidade surge de um episódio isolado ou de um prejuízo financeiro expressivo.

A Lei Complementar Estadual nº 709/1993, em seu artigo 33, § 1º, prevê que o descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência pode levar ao julgamento irregular das contas.

Na prática, falhas anteriormente apontadas pelo Tribunal podem adquirir maior gravidade quando persistem nos exercícios seguintes.

Deficiências de transparência, inconsistências contábeis e descumprimento de determinações não devem ser ignorados simplesmente porque não houve, naquele momento, quantificação de dano ao erário.

A repetição de irregularidades pode comprometer a avaliação das contas e ampliar os riscos enfrentados pela entidade e pelos responsáveis.

O levantamento que fundamenta esta matéria examinou cinco processos do TCE-SP, relacionados aos exercícios de 2021 a 2024.

Entretanto, apenas um deles, o **TC-004767.989.25**, tratou diretamente de questionamento sobre repasses a entidade apenada. Os demais oferecem elementos complementares sobre reincidência, prestação de



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

contas e cumprimento de determinações.

Essa limitação impede afirmar que exista, com base apenas na amostra, uma orientação uniforme sobre todas as hipóteses de impedimento.

Ainda assim, o precedente central apresenta um alerta importante para a Administração Pública.

Antes de liberar novos recursos, não basta perguntar se a entidade está executando satisfatoriamente os serviços ou se possui documentação aparentemente regular.

É indispensável verificar se existe algum impedimento jurídico vigente que comprometa a legalidade da transferência.

A questão que se coloca, portanto, é especialmente relevante para prefeitos, secretários, gestores de parcerias e responsáveis pelo controle interno: quais verificações precisam ser realizadas para evitar que um repasse destinado a atender ao interesse público se transforme em uma nova irregularidade perante o TCE-SP?

Contas irregulares e entidade apenada: qual é a diferença?

A rejeição de uma prestação de contas representa uma conclusão desfavorável do controle externo sobre determinado período ou ajuste. Entretanto, seus efeitos precisam ser examinados à luz da decisão proferida e das penalidades eventualmente aplicadas.

Nem toda irregularidade produz, automaticamente, uma proibição de receber novos recursos públicos.

A situação é diferente quando existe uma sanção que restringe a participação da entidade em novos ajustes ou o recebimento de transferências.

No **TC-004767.989.25**, o Ministério Público de Contas apontou que a entidade beneficiária constava da Relação de Apenados do TCE-SP, em decorrência de decisão publicada em 14 de novembro de 2019 e transitada em julgado em 10 de dezembro do mesmo ano.

Essa informação foi utilizada para questionar a regularidade de repasses realizados posteriormente.

O precedente demonstra por que o gestor não deve limitar sua análise ao resultado de uma prestação de contas. É necessário verificar se a decisão também produziu efeitos restritivos sobre a entidade.

A Relação de Apenados do TCE-SP constitui importante instrumento de consulta para identificar sanções registradas pelo Tribunal.

Contudo, a presença de um registro deve ser acompanhada da verificação de seu conteúdo: qual penalidade foi aplicada, a quem se dirige, qual sua duração e quais atividades ou transferências

FIGURA 1

Contas irregulares e impedimento de repasses

Julgamento, sanções e vedações legais exigem verificações próprias.

1. JULGAMENTO	2. SITUAÇÃO PROCESSUAL	3. SANÇÕES E VEDAÇÕES	4. CONSULTA PRÉVIA
As contas podem ser julgadas regulares, regulares com ressalvas ou irregulares.	Verifique recursos, trânsito em julgado e medidas que alterem a eficácia da decisão.	O impedimento pode decorrer de sanção eficaz ou de vedação legal aplicável.	Consulte a Relação de Apenados e examine o conteúdo do registro.
O resultado deve ser lido com os fundamentos e as determinações da decisão.	Uma decisão provisória exige conferência de sua vigência e de seu alcance.	Nas parcerias regidas pela Lei nº 13.019/2014, examine as hipóteses do artigo 39.	Confirme destinatário, alcance, duração e eficácia da restrição antes do repasse.

A rejeição das contas não deve ser confundida com uma sanção impeditiva. Examine também as restrições legais e a eficácia das decisões, conforme o regime da parceria.



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

efetivamente alcança.

O impedimento não decorre simplesmente da existência de uma anotação, mas dos efeitos jurídicos da sanção ou da vedação legal aplicável.

O precedente que acendeu o alerta sobre novos repasses

O **TC-004767.989.25** é o principal julgamento identificado na pesquisa.

Nesse processo, o levantamento registra julgamento irregular e destaca o questionamento relacionado à situação da entidade perante a Relação de Apenados.

Um aspecto importante foi a existência de decisão anterior já definitiva.

O trânsito em julgado ocorrido em dezembro de 2019 demonstrava que a apenação apontada pelo Ministério Público de Contas não correspondia apenas a uma decisão ainda sujeita aos recursos ordinariamente cabíveis.

Essa circunstância tornou especialmente relevante a análise da legalidade dos repasses efetuados em exercício posterior.

Para o gestor público, a lição é objetiva: a regularidade de uma transferência depende também da situação jurídica do beneficiário no momento em que o recurso é autorizado e liberado.

Não basta que a entidade possua experiência na execução do serviço ou que a atividade financiada seja socialmente relevante. A continuidade de uma parceria exige o atendimento dos requisitos legais e das condições estabelecidas no respectivo instrumento. O caso também demonstra que a verificação deve ser documental.

Consultas realizadas, certidões obtidas, decisões examinadas e manifestações jurídicas devem integrar o processo administrativo, permitindo demonstrar quais informações estavam disponíveis quando o gestor autorizou o repasse.

Reincidência: quando uma falha aparentemente pequena se torna grave

Outro aspecto relevante da pesquisa envolve a repetição de irregularidades já apontadas pelo Tribunal.

O artigo 33, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993 prevê que o descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência pode ensejar o julgamento irregular das contas.

A regra evidencia que a avaliação do controle externo não se limita ao valor financeiro de determinada ocorrência.

Uma falha de transparência, por exemplo, pode inicialmente resultar em recomendação ou determinação de correção. Entretanto, sua persistência após a ciência do responsável pode receber tratamento mais severo.

No **TC-002599.989.22**, o levantamento identificou discussão relacionada à reincidência e a deficiências de transparência. Já no **TC-002343.989.23**, foram examinadas ocorrências reiteradas associadas a obrigações previdenciárias.

Segundo a pesquisa, nesse último processo foram identificados aproximadamente R$ 3,68 milhões em repasses previdenciários não efetuados, equivalentes a 6,9% do montante devido.

O valor representa uma irregularidade específica do processo e não deve ser confundido com recursos destinados a entidades do Terceiro Setor.

Sua relevância para esta matéria está na discussão sobre o descumprimento de obrigações e a persistência de falhas anteriormente identificadas.

É necessário observar, ainda, que a reincidência não significa rejeição automática das contas. A aplicação do artigo 33, § 1º, exige a análise da determinação anterior, da ciência do responsável e da ocorrência efetivamente constatada.

O ponto central é que a ausência de dano financeiro quantificado não torna irrelevante o descumprimento reiterado de determinações do Tribunal.

Uma liminar é suficiente para autorizar o repasse?

A pesquisa também identificou uma situação que merece atenção especial: a utilização de decisão provisória como fundamento para sustentar a continuidade de transferências.

No precedente central, **TC-004767.989.25**, a defesa invocou medida liminar relacionada à Ação de Revisão **TC-019223.989.20.**

Entretanto, segundo o levantamento, a ação revisional não foi conhecida, circunstância relevante para a avaliação dos efeitos da medida anteriormente concedida.

O episódio demonstra o risco de examinar uma decisão provisória sem verificar os acontecimentos processuais posteriores.

Uma liminar pode produzir efeitos enquanto estiver vigente, dentro dos limites estabelecidos pelo órgão que a concedeu. Contudo, sua existência não assegura proteção permanente.

Ela pode ser modificada, revogada ou perder eficácia em decorrência do desfecho do processo.

Por isso, antes de liberar recursos com fundamento em decisão dessa natureza, a Administração precisa confirmar sua vigência, seu alcance e a existência de determinações posteriores.

Também é indispensável verificar se a decisão efetivamente suspende o impedimento aplicável à entidade.

Não basta apresentar uma cópia de liminar antiga. É necessário demonstrar que ela continua eficaz e autoriza, nas condições concretas, a transferência pretendida.



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA

Conheça o aplicativo em nosso site

O precedente não permite concluir que toda decisão provisória seja incapaz de produzir efeitos. O alerta é contra a utilização de medidas cuja eficácia atual não foi devidamente comprovada.

O risco também alcança quem autoriza a transferência

Quando uma entidade apresenta restrições ao recebimento de recursos, a responsabilidade pela análise não pode ser transferida integralmente ao beneficiário.

O órgão repassador também deve verificar se estão presentes as condições necessárias à realização da despesa pública.

A exigência encontra fundamento nos princípios da legalidade, moralidade e eficiência previstos no artigo 37 da Constituição Federal, além do dever de fiscalização estabelecido no artigo 70.

No **TC-004767.989.25**, o questionamento sobre a condição da entidade apenada foi relevante justamente para a avaliação dos repasses realizados. Isso evidencia que o problema não se limita ao histórico da organização.

A autorização de transferências incompatíveis com restrições legais ou sanções vigentes pode gerar apontamentos nas contas do órgão responsável e, conforme as circunstâncias, ensejar a apuração da atuação dos agentes envolvidos.

Entretanto, não se deve presumir responsabilização automática de todo gestor que autoriza um repasse posteriormente questionado.

A análise depende das atribuições de cada responsável, das informações disponíveis, das providências adotadas e das normas aplicáveis.

A prevenção exige, portanto, uma rotina administrativa de verificação anterior à liberação dos valores.

A regularização posterior elimina a irregularidade anterior?

Outro equívoco recorrente é acreditar que a correção de uma falha no exercício seguinte necessariamente elimina seus efeitos sobre as contas anteriores.

No **TC-002343.989.23**, a pesquisa identificou discussão relacionada ao princípio da anualidade e à adoção posterior de providências corretivas. O julgamento das contas considera os fatos e obrigações referentes ao período examinado.

Assim, uma medida adotada posteriormente pode demonstrar esforço de regularização, mas não modifica automaticamente a situação existente no exercício em que ocorreu o descumprimento.

FIGURA 2

Processos examinados: contextos e efeitos distintos

O processo revisional não deve ser apresentado como julgamento de prestação de contas.

TC-004767.989.25	TC-002599.989.22	TC-002343.989.23	TC-019223.989.20
ENTIDADE APENADA	**REINCIDÊNCIA**	**OBRIGAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS**	**AÇÃO DE REVISÃO**
Questionamento sobre repasses a entidade constante da Relação de Apenados.	Discussão sobre irregularidades reiteradas e deficiências de transparência.	Descumprimento reiterado de obrigações previdenciárias.	A defesa invocou medida liminar relacionada à ação revisional.
O levantamento registra julgamento irregular.	**Contexto de agravamento da análise das contas.**	**Discussão sobre anualidade e providências corretivas posteriores.**	**A ação não foi conhecida, conforme o levantamento.**
Verificar a existência, a vigência e o alcance da restrição.	Cumprir e documentar as determinações anteriores.	Não confundir essa ocorrência com repasses ao Terceiro Setor.	Conferir o desfecho processual e os efeitos sobre a medida provisória.

Os processos possuem objetos e contextos diferentes. Apenas o precedente central trata diretamente do questionamento de repasses à entidade apenada.



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

Essa distinção é importante para entidades e órgãos repassadores.

A correção de irregularidades deve ser incentivada, inclusive para evitar sua repetição. Contudo, é necessário avaliar se a providência também produz efeitos sobre eventuais sanções, determinações de ressarcimento ou restrições ainda vigentes.

Regularizar uma obrigação e deixar de estar juridicamente impedido de receber recursos não são, necessariamente, a mesma coisa.

A liberação de novos repasses exige a confirmação da situação atual da entidade, sem presumir que a simples adoção de providências corretivas tenha afastado todos os efeitos de decisões anteriores.

Da ressalva à sanção: como o risco pode se agravar

Os julgados examinados permitem visualizar uma possível sequência de agravamento das irregularidades.

Inicialmente, o Tribunal identifica determinada deficiência e comunica a necessidade de correção. Se a ocorrência persiste, a reincidência pode contribuir para uma avaliação mais severa das contas.

Em determinadas situações, o processo pode resultar na aplicação de penalidades que produzam consequências para futuras relações com o poder público.

Essa sequência, entretanto, não constitui procedimento obrigatório nem demonstra que toda ressalva evoluirá para uma sanção impeditiva.

A pesquisa reúne decisões distintas e não comprova que os cinco processos correspondam a etapas sucessivas de uma mesma entidade.

Ainda assim, o conjunto oferece uma lição preventiva: recomendações e determinações anteriores devem ser acompanhadas de providências efetivas, especialmente quando envolvem obrigações reiteradamente descumpridas.

Para o controle interno, o histórico das decisões do TCE-SP deve servir como instrumento de prevenção, e não apenas como documentação consultada após a identificação de uma nova falha.

O que precisa ser verificado antes de liberar recursos?

O precedente central demonstra a importância de uma verificação que reúna informações sobre a entidade, seus responsáveis e a situação dos processos anteriores.

A consulta à Relação de Apenados é uma das providências relevantes, mas não deve ser a única. É necessário examinar as restrições previstas na legislação aplicável ao tipo de transferência.

Nas parcerias submetidas à Lei Federal nº 13.019/2014, por exemplo, o artigo 39 estabelece hipóteses em que a organização da sociedade civil fica impedida de celebrar parcerias com o poder público, incluindo situações relacionadas à rejeição de contas e à aplicação de determinadas sanções, observadas as condições e exceções legais.

Essa disciplina evidencia que a análise não pode se limitar à existência de uma apenação definitiva registrada pelo Tribunal.

Também devem ser verificados os documentos de habilitação, o histórico de prestação de contas, a situação das penalidades e a eventual existência de decisões judiciais ou administrativas que alterem os efeitos das restrições.

Quando houver dúvida relevante, a questão deve ser submetida à avaliação jurídica antes da autorização do pagamento.

O cuidado é especialmente importante em serviços essenciais, nos quais a necessidade de continuidade do atendimento pode pressionar a Administração a realizar transferências sem concluir todas as verificações.

A relevância social do objeto não elimina os requisitos legais da parceria.

O desafio do gestor é assegurar a continuidade dos serviços por meios juridicamente adequados, sem ignorar restrições que possam comprometer a legalidade dos repasses.

A melhor proteção é uma decisão fundamentada e documentada

Os julgamentos examinados revelam que a prevenção depende de uma atuação administrativa consistente. Não basta consultar informalmente a situação da entidade ou aceitar declaração genérica de inexistência de impedimentos.

A análise deve permitir demonstrar quais consultas foram realizadas, quais documentos foram apresentados e por que se concluiu pela possibilidade de transferência.

Esse procedimento protege os recursos públicos e oferece maior segurança aos responsáveis pela decisão. Também permite identificar antecipadamente situações que exigem esclarecimentos, regularização documental ou avaliação jurídica específica.

O principal cuidado consiste em reconhecer que a regularidade de uma entidade não é uma condição permanente, presumida a partir de parcerias anteriores.

Ela deve ser examinada conforme os requisitos exigíveis no momento da celebração do ajuste e das liberações subsequentes.

Afinal, uma entidade pode continuar prestando serviços relevantes e, simultaneamente, apresentar restrições jurídicas que precisam ser resolvidas antes do recebimento de novos recursos.

Para a Administração Pública, a consequência é clara: a decisão de repassar dinheiro público deve ser precedida da comprovação de que a



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

transferência é legalmente possível, e não apenas administrativamente conveniente.

Conclusão — Antes de repassar, é preciso verificar

Os julgamentos examinados demonstram que o histórico de uma entidade perante o controle externo pode influenciar a legalidade de novas transferências de recursos públicos.

A rejeição de contas, por si só, não deve ser confundida com a aplicação de uma sanção impeditiva. Entretanto, decisões anteriores, restrições legais e penalidades ainda eficazes precisam ser consideradas antes da celebração de parcerias e da liberação de valores.

O precedente central evidencia que a existência de uma apenação definitiva pode comprometer a regularidade de repasses posteriores, especialmente quando a Administração deixa de examinar adequadamente seus efeitos.

A pesquisa também reforça a importância de cumprir determinações anteriores do Tribunal. A repetição de irregularidades pode agravar a avaliação das contas, ainda que não exista prejuízo financeiro imediatamente quantificado.

Para gestores públicos e responsáveis pelo controle interno, a prevenção exige consultas atualizadas, análise das decisões pertinentes e documentação das verificações realizadas.

A principal lição é que a continuidade dos serviços públicos não dispensa a comprovação de que a entidade está juridicamente habilitada a receber os recursos.

Antes de cada transferência, a Administração deve assegurar que eventuais impedimentos foram devidamente examinados e que a decisão de liberar os valores possui fundamento legal e documental suficiente.

Afinal, a finalidade pública do repasse não corrige, por si só, uma restrição jurídica existente no momento de sua realização.

Base documental e referências

Legislação

Constituição Federal de 1988, artigo 37, caput — princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Constituição Federal de 1988, artigo 70, parágrafo único — dever de prestar contas por quem utiliza, guarda, gerencia ou administra recursos públicos.

Lei Complementar Estadual nº 709/1993, artigo 33, § 1º — possibilidade de julgamento irregular das contas em razão do descumprimento de determinação do Tribunal da qual o responsável tenha tido ciência.

Lei Federal nº 13.019/2014, artigo 39, incisos IV a VII — hipóteses de impedimento para celebração de parcerias, incluindo rejeição de contas, sanções vigentes e decisões irrecorríveis dos Tribunais de Contas.

Lei Federal nº 13.019/2014, artigo 39, § 1º — vedação de novos repasses em parcerias em execução, com exceção legal para serviços essenciais, mediante autorização expressa e fundamentada da autoridade competente.

Lei Federal nº 13.019/2014, artigo 39, § 2º — persistência do impedimento enquanto não houver ressarcimento do dano ao erário, nas condições previstas em lei.

Lei Federal nº 13.019/2014, artigo 73 — sanções administrativas aplicáveis às organizações da sociedade civil.

Processos do TCE-SP

TC-004767.989.25 — processo central da matéria, envolvendo questionamento sobre repasses a entidade constante da Relação de Apenados.

TC-019223.989.20 — ação de revisão mencionada no precedente central, relevante para a discussão sobre os efeitos de medida liminar.

TC-002599.989.22 — reincidência de irregularidades e deficiências de transparência.

TC-002343.989.23 — descumprimento reiterado de obrigações previdenciárias e discussão sobre providências corretivas posteriores.

Orientações e consultas institucionais

TCE-SP — Relação de Apenados: consulta às sanções registradas pelo Tribunal, observados seu alcance, vigência e fundamento legal.

TCE-SP — Consulta de Processos: verificação da situação processual, decisões, recursos e eventuais medidas que afetem a eficácia das penalidades.

TCE-SP — Manual de Repasses Públicos ao Terceiro Setor: orientações sobre requisitos para transferências, fiscalização e prestação de contas.

Nota metodológica

A pesquisa original examinou cinco processos relacionados aos exercícios de 2021 a 2024. Apenas o **TC-004767.989.25** foi identificado como diretamente relacionado ao questionamento de repasses a entidade apenada.

Os demais julgados oferecem contexto sobre reincidência, descumprimento de determinações e regularização de obrigações. Não constituem, isoladamente, precedentes sobre impedimento de transferências.

Os resultados processuais foram preservados conforme o levantamento utilizado na elaboração da matéria, sem conferência independente do inteiro teor dos julgados.



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

TERCEIRO SETOR | VANTAJOSIDADE

A parceria economizou R$ 2,68 milhões — e foi reprovada pelo TCE-SP

Decisões do Tribunal mostram que resultados financeiros positivos não substituem a demonstração prévia da vantajosidade. Entenda por que o demonstrativo de custos unitários pode ser decisivo para a regularidade de uma parceria.

Introdução — Economizar milhões não é suficiente?

Uma parceria com o Terceiro Setor produziu uma economia de R$ 2.678.885,63 aos cofres públicos.

À primeira vista, o resultado parece representar um exemplo de boa gestão: a Administração conseguiu executar determinada atividade por um custo inferior ao que seria necessário em outras condições.

Entretanto, apesar da economia demonstrada, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) julgou o ajuste irregular. Como uma parceria capaz de economizar mais de R$ 2,6 milhões pode receber uma decisão desfavorável do controle externo?

A resposta está em uma distinção que nem sempre recebe a devida atenção dos gestores públicos: obter economia não é o mesmo que comprovar a vantajosidade da parceria.

Nos processos **TC-013151.989.22** e **TC-013510.989.22**, o Tribunal examinou uma parceria relacionada à recuperação de créditos públicos. Embora o levantamento tenha identificado economia expressiva, a ausência de demonstração documental prévia da vantajosidade contribuiu para o julgamento irregular.

O episódio evidencia um problema que pode surgir antes mesmo do início da execução.

Ao optar por uma parceria com organização da sociedade civil, a Administração precisa demonstrar por que aquela forma de execução atende melhor ao interesse público, considerando os custos envolvidos, os resultados esperados e as alternativas disponíveis.

Essa vantagem não precisa ser exclusivamente financeira.

A contratação indireta pode oferecer benefícios relacionados à especialização, à capacidade de atendimento, à eficiência operacional ou à obtenção de resultados que seriam mais difíceis de alcançar pela execução direta.

Entretanto, tais benefícios precisam ser demonstrados por elementos concretos, e não apenas afirmados na justificativa do gestor.

O Manual Básico de Repasses Públicos ao Terceiro Setor do TCE-SP, citado no levantamento, ressalta justamente a necessidade de comprovar que, nas circunstâncias existentes no momento da decisão, a execução indireta representava a alternativa mais vantajosa para a Administração.

Isso significa que uma parceria pode apresentar resultados satisfatórios e, mesmo assim, enfrentar questionamentos sobre a fundamentação que justificou sua celebração.

A questão ganhou especial relevância a partir do julgamento do **TC-004678.989.21**, pelo Plenário do TCE-SP, em 30 de junho de 2021.

Segundo a pesquisa, essa decisão marcou uma mudança importante no tratamento conferido à ausência de demonstração dos custos envolvidos nas parcerias.

Uma deficiência que anteriormente poderia ser objeto de recomendação passou a fundamentar julgamentos de irregularidade em decisões posteriores.

O ponto central está no chamado demonstrativo de custos unitários, documento que permite identificar como foi formado o valor global dos recursos a serem transferidos.

Não basta informar que determinada parceria contará com dez profissionais, por exemplo, e apresentar um valor total para sua execução.

É necessário demonstrar a composição dos custos, incluindo remunerações, encargos, insumos e demais despesas previstas, com memória de cálculo que permita avaliar a razoabilidade dos valores.

Sem essas informações, a fiscalização pode ficar impossibilitada de verificar se o montante repassado é compatível com o objeto e com os resultados pretendidos.

No **TC-008013.989.24**, o levantamento registra que a ausência do demonstrativo prejudicou a análise da vantajosidade econômica. Situação semelhante foi identificada no **TC-023640.989.21**, em que a falta de detalhamento dos custos impediu a aferição da composição do valor global.



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

Os casos revelam que o problema não se resume à apresentação de documentos durante a prestação de contas. A demonstração da vantajosidade precisa integrar o planejamento da parceria, antes de sua celebração.

A pesquisa que fundamenta esta matéria reuniu 29 documentos da base jurisprudencial do TCE-SP, abrangendo o período de 2021 a 2026.

Desse conjunto, 20 foram classificados como irregulares, cinco como regulares, três correspondiam a representações sobre parcerias público-privadas na educação e um envolvia cautelar.

Esses números descrevem apenas os documentos recuperados na pesquisa e não representam o percentual geral de irregularidades das parcerias fiscalizadas pelo Tribunal.

Ainda assim, o levantamento permite identificar um ponto de atenção recorrente: a ausência de documentação suficiente para demonstrar, previamente, a composição dos custos e a justificativa da escolha administrativa.

Para prefeitos, secretários, gestores de parcerias e responsáveis pelo controle interno, o alerta é relevante.

Uma parceria não deve ser avaliada apenas pela economia alcançada ao final da execução, mas também pela qualidade do planejamento que fundamentou sua celebração.

Afinal, se a economia efetivamente obtida não garante a regularidade do ajuste, quais documentos precisam existir antes da assinatura para demonstrar ao TCE-SP que a parceria é realmente vantajosa?

A economia foi comprovada. Por que o ajuste foi considerado irregular?

O caso examinado nos processos **TC-013151.989.22** e **TC-013510.989.22** ilustra uma das principais dificuldades enfrentadas pelos gestores na celebração de parcerias com o Terceiro Setor.

O levantamento identificou uma economia de R$ 2.678.885,63 em uma parceria relacionada à recuperação de créditos públicos. Apesar do resultado financeiro positivo, o ajuste foi julgado irregular.

O problema estava na ausência de demonstração documental prévia da vantajosidade. Para compreender essa distinção, é necessário separar duas avaliações. A primeira examina os resultados alcançados: quanto foi gasto, quais atividades foram executadas e quais benefícios foram obtidos.

FIGURA 1





ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

A segunda verifica a decisão administrativa que deu origem à parceria: por que aquela modalidade de execução foi escolhida, quais alternativas foram consideradas e como se demonstrou que o valor previsto era adequado.

A economia obtida posteriormente pode constituir um resultado positivo, mas não substitui a justificativa que deveria fundamentar a escolha inicial.

O próprio Manual Básico de Repasses Públicos ao Terceiro Setor do TCE-SP, conforme destacado na pesquisa, reconhece que a maior vantagem para a Administração não precisa ser exclusivamente financeira.

Uma parceria pode ser vantajosa pela especialização da entidade, pela capacidade de atendimento ou pela efetividade esperada. Entretanto, essas vantagens devem ser demonstradas nas circunstâncias existentes no momento da celebração.

O ponto decisivo não é apenas saber se a parceria funcionou, mas se a Administração possuía elementos suficientes para justificar sua escolha antes de assiná-la.

A mudança de entendimento que elevou o risco de irregularidade

A pesquisa identifica o julgamento do **TC-004678.989.21**, pelo Plenário do TCE-SP, em 30 de junho de 2021, como um marco relevante na análise da vantajosidade.

Segundo o levantamento, anteriormente a ausência de detalhamento dos custos podia ser tratada como impropriedade passível de recomendação.

A partir da orientação identificada nesse julgamento, decisões posteriores passaram a conferir maior gravidade à falta de demonstração da composição dos valores envolvidos na parceria.

A deficiência deixou de ser examinada apenas como uma questão formal e passou a ser considerada capaz de comprometer a própria avaliação da regularidade do ajuste.

O fundamento é compreensível.

Sem conhecer os custos que formaram o valor global, o controle externo encontra dificuldades para verificar se a Administração escolheu uma alternativa economicamente justificável.

A pesquisa também identificou a reprodução desse entendimento em processos posteriores, especialmente em recursos relacionados a ajustes e aditamentos. Isso não significa que a data de 30 de junho de 2021 tenha criado uma nova obrigação legal.

A exigência de planejamento, definição de despesas e demonstração da adequação dos recursos já encontra fundamento no regime jurídico aplicável às parcerias.

O que o levantamento aponta é uma mudança na forma como determinadas deficiências passaram a ser valoradas nos julgamentos do Tribunal.

A amostra pesquisada permite identificar essa orientação, mas não autoriza afirmar que todos os julgamentos do TCE-SP tenham adotado, indistintamente, o mesmo tratamento.

O demonstrativo de custos unitários: o documento que pode definir o julgamento

Entre as ocorrências identificadas na pesquisa, a ausência do demonstrativo de custos unitários merece especial atenção. Imagine que o plano de trabalho de uma parceria apresente a seguinte previsão: Contratação de dez profissionais para execução das atividades, com repasse mensal de R$ 150 mil.

Embora a informação identifique a quantidade de profissionais e o valor global, ela não demonstra como esse montante foi calculado.

Qual será a remuneração de cada categoria? Quais encargos estão incluídos? Existem despesas administrativas? Quais insumos serão utilizados? Como os custos se relacionam com as metas estabelecidas?

Sem essas respostas, a fiscalização não consegue avaliar adequadamente a composição do valor previsto. No **TC-008013.989.24**, o levantamento registra que a ausência do demonstrativo prejudicou a análise da vantajosidade econômica.

No **TC-023640.989.21**, a falta de custos unitários impediu a aferição da composição do valor global e foi considerada relevante para o julgamento irregular.

Os exemplos evidenciam a diferença entre apresentar um orçamento global e demonstrar sua formação.

Um demonstrativo consistente deve permitir identificar os custos de pessoal, encargos, materiais, insumos e despesas administrativas, acompanhados das respectivas memórias de cálculo.

Quando aplicável, também deve apresentar parâmetros de comparação com preços praticados no mercado.

A Lei Federal nº 4.320/1964, em seu artigo 16, prevê a consideração de unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados para o cálculo de determinadas subvenções destinadas à prestação de serviços essenciais.

A pesquisa também destaca as Instruções nº 01/2020 do TCE-SP, especialmente a exigência documental relacionada à demonstração dos custos. Esses elementos reforçam a importância de estruturar a previsão financeira de maneira verificável.



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA

Conheça o aplicativo em nosso site

Informar quanto será repassado não é suficiente. É necessário demonstrar como se chegou ao valor e por que ele é compatível com o objeto da parceria.

Três elementos que sustentam a demonstração da vantajosidade

A partir dos julgamentos examinados, especialmente os processos **TC-022405.989.23** e **TC-004678.989.21**, a pesquisa apresenta uma estrutura de planejamento baseada em três elementos complementares.

O primeiro é o estudo da melhor forma de prestação dos serviços.

Antes de optar pela parceria, a Administração deve justificar por que a execução indireta representa uma alternativa adequada e vantajosa em comparação com as possibilidades disponíveis.

Essa avaliação pode considerar custos, capacidade operacional, especialização e resultados esperados.

O segundo elemento é a composição detalhada dos valores a serem repassados. O planejamento deve identificar os custos unitários e apresentar memória de cálculo suficiente para demonstrar a formação do orçamento.

O terceiro corresponde à definição de metas e indicadores de desempenho.

Não basta estabelecer objetivos genéricos, como melhorar o atendimento ou ampliar a eficiência.

É necessário definir resultados verificáveis, preferencialmente relacionados a dados históricos e parâmetros que permitam avaliar a evolução dos serviços. No **TC-021332.989.22**, a pesquisa identificou crítica à generalidade das informações apresentadas em ajuste com o Terceiro Setor. A ausência de metas suficientemente definidas dificulta tanto a avaliação prévia da proposta quanto o acompanhamento de sua execução.

A Lei nº 13.019/2014, especialmente em seus artigos 22 e 59, fornece referências para a estruturação do plano de trabalho e para o monitoramento dos resultados.

Os três elementos devem funcionar de maneira integrada.

A justificativa da parceria explica a escolha administrativa. O demonstrativo de custos permite examinar os recursos necessários. As metas e os indicadores mostram o que se pretende alcançar com o dinheiro público.

FIGURA 2





ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

Três erros que podem comprometer até uma parceria bem-sucedida

Os processos examinados também permitem identificar situações que merecem atenção dos responsáveis pelo planejamento e pela fiscalização.

1. Tentar comprovar a vantajosidade apenas na prestação de contas

A primeira situação ocorre quando a Administração celebra a parceria sem apresentar documentação suficiente e tenta justificar a escolha somente depois de conhecer os resultados.

Segundo a orientação identificada na pesquisa, a demonstração da vantajosidade deve integrar o planejamento inicial.

Documentos elaborados posteriormente podem contribuir para esclarecer fatos e resultados, mas não demonstram, por si sós, que a decisão original estava adequadamente fundamentada.

A preocupação é particularmente relevante nos ajustes que apresentam valores globais sem composição detalhada.

2. Considerar o parecer favorável da fiscalização como garantia de regularidade

A segunda situação envolve a confiança excessiva em manifestações favoráveis produzidas durante a instrução processual. No **TC-023663.989.24**, o levantamento registra que o Tribunal reconheceu irregularidades consideradas insanáveis apesar do posicionamento favorável da instrução.

O exemplo demonstra que as manifestações técnicas integram o processo de análise, mas não substituem o julgamento do órgão competente.

Para o gestor, isso significa que um parecer favorável não elimina a necessidade de apresentar documentação suficiente para demonstrar o cumprimento das exigências legais.

3. Celebrar aditamentos sem enfrentar deficiências do ajuste original

A terceira situação está relacionada à continuidade de parcerias cujo planejamento inicial apresenta falhas relevantes.

Na série de processos identificada entre **TC-021837** e **TC-022175**, a pesquisa observou que o resultado de determinados aditamentos esteve diretamente relacionado ao julgamento do ajuste principal.

Quando a deficiência comprometia a regularidade da parceria original, seus efeitos também foram considerados na análise dos instrumentos posteriores.

O levantamento evidencia o risco de presumir que a simples celebração de um termo aditivo seja suficiente para afastar irregularidades existentes desde a origem.

Entretanto, não se deve concluir que todo aditamento será automaticamente irregular sempre que o ajuste principal apresentar alguma falha.

É necessário examinar a natureza da ocorrência, sua relação com o instrumento posterior e os fundamentos específicos de cada julgamento.

Parceria ou terceirização de atividade permanente?

Outro aspecto identificado na pesquisa envolve a natureza das atividades transferidas às organizações da sociedade civil.

No caso relacionado à recuperação de créditos públicos, examinado nos processos **TC-013151.989.22** e **TC-013510.989.22**, o levantamento registra que o questionamento sobre terceirização foi afastado em razão das características do objeto.

A execução estava estruturada com etapas e cronograma definidos, incluindo transferência de conhecimento à Administração.

Essa circunstância foi considerada relevante para distinguir o objeto da simples substituição permanente de servidores na realização de atividades rotineiras.

A pesquisa relaciona essa discussão à Súmula nº 13 do TCE-SP. Entretanto, a existência de prazo determinado ou de etapas formalmente descritas não garante, isoladamente, a licitude de qualquer parceria.

A análise deve considerar a natureza efetiva do objeto, as atividades desempenhadas, as atribuições administrativas envolvidas e o regime jurídico aplicável.

O cuidado é importante porque uma parceria pode apresentar custos adequados e resultados positivos, mas ainda assim enfrentar questionamentos relacionados à forma escolhida para executar as atividades.

A vantajosidade, portanto, não deve ser examinada separadamente da legalidade do próprio objeto.

O que mostram os valores identificados na pesquisa?

Os julgamentos analisados apresentam situações distintas, que ajudam a compreender por que o resultado financeiro não pode ser o único parâmetro de avaliação.

Nos processos **TC-013151.989.22** e **TC-013510.989.22**, a economia identificada alcançou R$ 2.678.885,63, sem impedir o julgamento irregular.

Já no **TC-015569.989.21**, o levantamento apontou despesas consideradas irregulares ou excessivas no montante de R$ 665.774,23, correspondente a



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

25,89% dos recursos repassados.

Por outro lado, a pesquisa também identificou prestações de contas julgadas regulares na área da educação. No **TC-007228.989.23**, os repasses examinados totalizaram R$ 3.793.279,28. No **TC-008520.989.23**, alcançaram R$ 938.172,32. Segundo o levantamento, esses processos apresentaram pareceres conclusivos favoráveis e atendimento às exigências documentais examinadas. Os casos não são diretamente equivalentes, pois envolvem objetos e circunstâncias diferentes. Ainda assim, oferecem um contraste importante.

A existência de economia expressiva não elimina deficiências relevantes de planejamento. Da mesma forma, a regularidade de uma parceria depende de um conjunto de elementos que vai além do valor transferido.

A pesquisa reuniu 29 documentos, dos quais 20 foram classificados como irregulares, cinco como regulares, três correspondiam a representações e um envolvia medida cautelar.

Essa distribuição descreve apenas a base pesquisada, que apresenta concentração de relatoria e processos relacionados entre si. Não constitui indicador geral de irregularidades do TCE-SP.

O valor do levantamento está, sobretudo, na identificação dos fundamentos utilizados nos julgamentos.

A comprovação precisa acompanhar toda a vida da parceria

Embora a demonstração inicial da vantajosidade seja indispensável, o controle não termina com a assinatura do instrumento. Durante a execução, é necessário acompanhar a correspondência entre despesas, metas e resultados.

A Lei nº 13.019/2014 estabelece mecanismos de monitoramento e avaliação que permitem verificar se os objetivos pactuados estão sendo alcançados.

A análise dos resultados efetivos também pode subsidiar decisões sobre continuidade, renovação ou celebração de novos instrumentos, observadas as exigências legais.

Isso é especialmente importante quando ocorrem mudanças de preços, alterações de metas ou necessidade de revisão das atividades inicialmente previstas.

Uma parceria considerada vantajosa na celebração não deve permanecer indefinidamente sem reavaliação de suas condições. Por outro lado, resultados positivos obtidos durante a execução não dispensam a demonstração da adequação da escolha original. São avaliações complementares, realizadas em momentos diferentes.

Para o gestor público, a principal medida preventiva consiste em organizar um processo administrativo capaz de responder, de maneira documentada, a três perguntas: por que a parceria foi escolhida, como seu custo foi calculado e quais resultados justificam os recursos empregados.

Para o controle interno, essas informações devem ser examinadas antes da assinatura e acompanhadas durante a execução.

A vantajosidade não deve aparecer apenas como uma afirmação na justificativa do ajuste. Ela precisa estar demonstrada em documentos, cálculos e metas que permitam verificar a racionalidade da decisão administrativa.

É essa documentação que transforma a escolha pela parceria em uma decisão passível de controle, mesmo antes de se conhecer o resultado final dos serviços.

Conclusão — Uma boa economia não substitui um bom planejamento

Os julgamentos examinados demonstram que resultados financeiros positivos, embora relevantes, não são suficientes para assegurar a regularidade de uma parceria com o Terceiro Setor.

A economia de R$ 2.678.885,63 identificada nos processos **TC-013151.989.22** e **TC-013510.989.22** ilustra essa distinção. Apesar do benefício financeiro apontado, a ausência de demonstração documental prévia da vantajosidade contribuiu para o julgamento irregular.

O levantamento evidencia que a Administração precisa justificar a escolha pela parceria, demonstrar a composição dos custos e estabelecer metas que permitam avaliar os resultados pretendidos.

Esses elementos não constituem apenas formalidades documentais. São instrumentos para verificar se os recursos previstos são compatíveis com o objeto e se a decisão administrativa apresenta fundamentos suficientes.

Para gestores e responsáveis pelo controle interno, o principal cuidado é assegurar que os estudos, as memórias de cálculo e os indicadores estejam disponíveis antes da celebração do ajuste, observadas as exigências do regime jurídico aplicável.

A principal lição dos precedentes é que a vantajosidade não deve ser presumida a partir dos resultados alcançados. Ela precisa ser demonstrada no momento em que a Administração decide celebrar a parceria.

Afinal, economizar dinheiro público é importante, mas comprovar que a escolha foi legal, planejada e vantajosa também faz parte da boa gestão.



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

Base documental e referências

Legislação e normas

Constituição Federal de 1988, artigo 37, caput — princípios que orientam a Administração Pública, especialmente legalidade, publicidade e eficiência.

Constituição Federal de 1988, artigo 70, caput e parágrafo único — fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, incluindo economicidade e dever de prestar contas.

Lei Federal nº 4.320/1964, artigo 16 — critérios relacionados às subvenções sociais e à consideração das unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição.

Lei Federal nº 13.019/2014, artigo 22 — conteúdo do plano de trabalho, incluindo previsão de receitas e despesas, metas, atividades e parâmetros de aferição dos resultados.

Lei Federal nº 13.019/2014, artigos 58 e 59 — monitoramento, avaliação e acompanhamento dos resultados das parcerias. Lei Federal nº 13.019/2014, artigo 61 — obrigações do gestor no acompanhamento e fiscalização da execução.

Instruções nº 01/2020 do TCE-SP, com suas atualizações — exigências documentais aplicáveis aos repasses públicos e à prestação de contas, conforme o instrumento e o exercício examinado.

Jurisprudência do TCE-SP

TC-004678.989.21 — precedente identificado na pesquisa como marco relevante na avaliação da ausência de demonstração dos custos e da vantajosidade.

TC-013151.989.22 e **TC-013510.989.22** — parceria relacionada à recuperação de créditos públicos, com economia apontada de R$ 2.678.885,63 e julgamento irregular.

TC-008013.989.24 — deficiência na demonstração dos custos unitários e comprometimento da análise da vantajosidade econômica. **TC-023640.989.21** — ausência de detalhamento da composição do valor global da parceria. **TC-022405.989.23** — elementos relacionados à demonstração prévia da vantajosidade e ao planejamento da parceria.

TC-021332.989.22 — insuficiência de detalhamento de metas e informações necessárias à avaliação do ajuste. **TC-023663.989.24** — reconhecimento de irregularidades apesar de manifestação favorável da instrução.

TC-015569.989.21 — despesas questionadas no montante de R$ 665.774,23, equivalentes a 25,89% dos recursos repassados. **TC-007228.989.23** e **TC-008520.989.23** — prestações de contas julgadas regulares, utilizadas como contraponto aos casos de irregularidade.

Publicações institucionais

TCE-SP — Manual Básico de Repasses Públicos ao Terceiro Setor: orientações sobre planejamento, escolha do instrumento, custos, execução e prestação de contas.

TCE-SP — Instruções nº 01/2020: disciplina documental e procedimentos de fiscalização dos repasses públicos, observadas suas alterações.

Nota metodológica

A matéria foi elaborada a partir de levantamento de 29 documentos da base jurisprudencial do TCE-SP, referentes ao período de 2021 a 2026.

A amostra compreende decisões com objetos e naturezas processuais distintos, inclusive processos relacionados entre si. Sua composição não permite estimar a frequência geral de irregularidades nas parcerias fiscalizadas pelo Tribunal.

Os valores, os resultados dos processos e a interpretação da evolução jurisprudencial foram reproduzidos conforme o levantamento que fundamentou a matéria, sem conferência independente do inteiro teor dos respectivos julgados.



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA

Conheça o aplicativo em nosso site

TERCEIRO SETOR | PREVENÇÃO DE GLOSAS

Convênios: como evitar glosas e a devolução de recursos públicos?

Análise de seis processos do TCE-SP revela que falhas de planejamento, execução e documentação podem comprometer a regularidade dos convênios mesmo sem desvio comprovado de dinheiro. Entenda onde começam os riscos e como preveni-los.

Introdução — O risco pode começar antes do primeiro repasse

Um convênio é celebrado para executar uma política pública. O plano de trabalho é aprovado, os recursos são transferidos e as atividades começam.

Meses depois, chega o momento da prestação de contas. O gestor reúne notas fiscais, relatórios, comprovantes bancários e documentos da execução. Tudo parece estar em ordem.

Entretanto, ao examinar o processo, o Tribunal de Contas identifica uma deficiência que surgiu antes mesmo da liberação dos recursos: a Administração não demonstrou adequadamente por que aquela forma de execução era vantajosa para o poder público.

O resultado pode surpreender quem acredita que a regularidade de um convênio depende apenas de comprovar onde o dinheiro foi gasto.

A fiscalização também examina a qualidade do planejamento, a consistência do plano de trabalho, a compatibilidade entre os desembolsos e as atividades executadas e o cumprimento das obrigações assumidas pelas partes.

E é justamente nesse conjunto de exigências que podem surgir irregularidades capazes de comprometer o ajuste.

Uma pesquisa baseada em seis processos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), referentes aos exercícios de 2021 a 2024, identificou uma situação reveladora.

Dos seis processos examinados, quatro foram julgados irregulares e dois regulares. O aspecto mais significativo, entretanto, não está apenas na quantidade de decisões desfavoráveis. Segundo o levantamento, nenhum dos seis processos apresentou relato de desvio de recursos comprovado. As irregularidades identificadas estavam relacionadas, principalmente, a deficiências de planejamento, formalização e comprovação documental.

Isso não significa que todas as falhas administrativas sejam igualmente graves ou que qualquer ausência documental resulte necessariamente em glosa.

A gravidade depende da natureza da ocorrência, de seus efeitos sobre a fiscalização e dos fundamentos utilizados no julgamento.

Ainda assim, os casos revelam uma preocupação importante: a ausência de desvio comprovado não é suficiente para assegurar a regularidade de um convênio.

Quando a falha está na origem

Dois processos analisados ilustram essa situação. Nos **TC-010697.989.23** e **TC-011484.989.23**, o levantamento identificou julgamentos irregulares relacionados à ausência de demonstração prévia da vantajosidade da delegação.

O problema não estava necessariamente no resultado final da execução, mas na insuficiência dos elementos apresentados para justificar a escolha administrativa.

Antes de celebrar o ajuste, o poder público deveria ter demonstrado por que a execução por meio do convênio representava uma alternativa adequada e vantajosa em comparação com a execução direta.

A exigência envolve a análise dos custos, das características do objeto e das condições concretas de prestação dos serviços.

O planejamento deve permitir que a Administração responda a uma pergunta fundamental: por que transferir a execução é melhor, nas circunstâncias examinadas, do que realizar diretamente a atividade?

Quando essa resposta não está devidamente fundamentada, o convênio pode apresentar fragilidades desde sua origem. A situação evidencia que a prestação de contas não começa apenas quando os recursos já foram utilizados. Ela depende de decisões e documentos produzidos muito antes da execução financeira.



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

O contraste de um convênio para 544 escolas

A pesquisa também identificou um caso que oferece um contraponto importante. No **TC-007519.989.25**, foi examinada uma transferência relacionada à reforma de 544 unidades escolares. Apesar da dimensão do objeto e da complexidade operacional, o processo foi julgado regular.

Segundo o levantamento, a documentação permitiu relacionar os desembolsos à execução das atividades, com cronograma anual e acompanhamento do avanço físico.

O julgamento também considerou as particularidades do objeto, admitindo a leitura conjunta do plano de trabalho e do instrumento do convênio para verificar o detalhamento da aplicação dos recursos.

O caso demonstra que a análise do controle externo não deve ser reduzida à quantidade de documentos apresentados.

O elemento relevante é a capacidade da documentação de demonstrar, de maneira consistente, o planejamento e a execução do objeto pactuado.

Um convênio de grande porte pode apresentar condições satisfatórias de controle quando os documentos permitem acompanhar a utilização dos recursos.

Por outro lado, ajustes de menor dimensão também podem enfrentar questionamentos quando não apresentam informações essenciais à fiscalização.

O risco não é apenas de quem recebe os recursos

Outro ponto identificado na pesquisa envolve a responsabilidade do órgão concedente. É comum associar a prestação de contas exclusivamente ao ente que recebe os valores. Entretanto, o dever de acompanhamento também alcança quem realiza a transferência.

No **TC-014767.989.23**, o levantamento destaca a importância da atuação fiscalizatória do concedente, incluindo a exigência dos documentos necessários e o acompanhamento da execução.

Essa responsabilidade não se encerra com a liberação dos recursos.

A Administração deve verificar o cumprimento das metas, a compatibilidade das despesas com o objeto e as condições para a continuidade dos desembolsos.

FIGURA 1

Onde começam os riscos de glosa em um convênio

Planejamento, execução financeira e prestação de contas: cuidados em cada fase.

1. PLANEJAMENTO

Antes do primeiro repasse

- Justificar a vantajosidade.
- Detalhar objeto, metas e etapas.
- Prever custos e cronograma.

PRINCIPAIS RISCOS

- Ausência de demonstração da vantajosidade.
- Plano de trabalho genérico.
- Plano de aplicação insuficiente.

2. EXECUÇÃO FINANCEIRA

Durante a vigência

- Comprovar a aplicação das parcelas.
- Relacionar desembolsos às etapas.
- Controlar saldos e rendimentos.

PRINCIPAIS RISCOS

- Liberações sem comprovação suficiente.
- Atrasos ou despesas fora do objeto.
- Gestão inadequada dos saldos.

3. PRESTAÇÃO DE CONTAS

Comprovação da execução

- Demonstrar objeto e resultados.
- Relacionar despesas e pagamentos.
- Conciliar contas e devolver saldos.

PRINCIPAIS RISCOS

- Despesas sem comprovação.
- Glosas e obrigações de restituição.
- Apuração de responsabilidades.

As consequências dependem do regime jurídico aplicável. Retenção de parcelas, glosa, devolução e Tomada de Contas Especial possuem pressupostos próprios.



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

A ausência de fiscalização pode comprometer a capacidade de identificar irregularidades enquanto ainda existe oportunidade de corrigi-las. O risco também se manifesta na gestão financeira.

Conforme o regime jurídico aplicável, a falta de comprovação da utilização de parcelas anteriores, o descumprimento de etapas pactuadas e a ausência de devolução de saldos podem produzir consequências como retenção de transferências e instauração de procedimentos de apuração.

A pesquisa destaca, nesse contexto, as disposições do artigo 116 da Lei nº 8.666/1993, utilizadas nos julgamentos examinados.

Como a legislação foi revogada, sua utilização deve ser compreendida à luz do regime jurídico aplicável a cada ajuste, inclusive das regras de transição e da legislação atualmente vigente.

Para os gestores, a principal lição é preventiva.

A regularidade de um convênio depende de uma sequência de decisões: planejar adequadamente, formalizar as obrigações, acompanhar a execução e comprovar os resultados.

Uma deficiência relevante em qualquer dessas etapas pode repercutir sobre as demais.

A pesquisa é limitada a seis processos e não permite estabelecer uma taxa geral de irregularidades nos convênios fiscalizados pelo TCE-SP.

Mesmo assim, os julgamentos oferecem elementos concretos para compreender como determinadas falhas são avaliadas pelo controle externo.

A questão central, portanto, não é apenas saber como prestar contas corretamente ao final de um convênio, mas como estruturar sua execução para evitar que a irregularidade surja antes mesmo do primeiro repasse.

A irregularidade pode nascer antes do primeiro repasse

Quando se fala em problemas na prestação de contas de convênios, a primeira preocupação costuma ser a comprovação das despesas.

Notas fiscais, extratos bancários, relatórios de execução e documentos de pagamento recebem grande parte da atenção dos responsáveis pela gestão dos recursos.

Entretanto, os julgamentos examinados demonstram que uma deficiência pode comprometer o ajuste antes mesmo do início da execução financeira.

Nos processos **TC-010697.989.23** e **TC-011484.989.23**, o TCE-SP julgou irregulares convênios nos quais não foi demonstrada previamente a vantajosidade da delegação.

O levantamento registra que a fundamentação dos dois processos foi semelhante, razão pela qual devem ser considerados uma única linha de evidência jurisprudencial.

O problema central estava na ausência de elementos suficientes para demonstrar que a execução indireta representava uma alternativa vantajosa para a Administração.

A análise exigia a comparação entre os custos da execução direta e os da delegação, acompanhada de justificativa circunstanciada. Os julgamentos utilizaram como referência o Acórdão nº 352/2016 do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU). A exigência revela uma distinção importante.

Não basta demonstrar que o objeto do convênio atende ao interesse público. Também é necessário justificar por que a forma escolhida para executá-lo é adequada.

A execução por outro ente pode apresentar vantagens operacionais, financeiras ou relacionadas à capacidade de atendimento. Entretanto, essas vantagens precisam ser demonstradas por estudos e informações compatíveis com as características do objeto.

O convênio não deve nascer apenas de uma decisão administrativa favorável à transferência de recursos, mas de um planejamento capaz de justificar essa escolha.

O plano de trabalho: a origem de muitos apontamentos

Entre os documentos exigidos para a celebração de convênios, o plano de trabalho ocupa posição central.

É nele que devem estar definidos o objeto, as metas, as etapas de execução, a aplicação dos recursos e o cronograma de desembolso.

Quando essas informações são insuficientes, a deficiência pode comprometer todo o acompanhamento posterior.

O levantamento denomina essa situação de “Falha-Mãe do Convênio”: a fragilidade inicial do planejamento que favorece o surgimento de problemas nas etapas seguintes.

A expressão representa uma interpretação editorial dos julgados, e não uma categoria jurídica formal adotada pelo Tribunal. O conceito ajuda a compreender a relação entre planejamento e execução. Imagine um convênio destinado à realização de obras em diversas unidades públicas.

Se o plano de trabalho não demonstra adequadamente quais intervenções serão realizadas, quanto custará cada etapa e quando os recursos deverão ser utilizados, o acompanhamento financeiro se torna mais difícil.

A fiscalização poderá encontrar dificuldades para verificar se determinado desembolso corresponde a uma etapa efetivamente executada.

O mesmo problema pode surgir quando o plano de aplicação não apresenta detalhamento suficiente para relacionar as despesas previstas ao objeto pactuado.



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

No **TC-014767.989.23**, a pesquisa identificou descompasso entre o plano de aplicação e a execução das despesas.

A ocorrência, entretanto, foi relevada no julgamento, com encaminhamento ao campo das recomendações. O caso demonstra que a identificação de uma divergência não implica, necessariamente, a rejeição das contas. Sua gravidade depende das circunstâncias concretas e da avaliação realizada pelo Tribunal.

O artigo 116, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, utilizado como referência nos processos examinados, estabelecia requisitos mínimos para o plano de trabalho, incluindo metas, etapas, plano de aplicação e cronograma de desembolso.

No âmbito estadual paulista, o levantamento também destaca o artigo 4º, inciso II, alínea "d", do Decreto nº 66.173/2021, relacionado à previsão do plano de aplicação dos recursos financeiros.

Essas disposições evidenciam que o planejamento não constitui mera formalidade. Ele fornece os parâmetros necessários para acompanhar a execução e avaliar a aplicação dos recursos.

Por que uma falha é relevada e outra provoca irregularidade?

Um dos aspectos mais interessantes da pesquisa está na diferença de tratamento conferida a determinadas falhas documentais. No **TC-014767.989.23**, o descompasso entre o plano de aplicação e a execução foi considerado passível de recomendação.

Já outros processos da amostra apresentaram julgamentos desfavoráveis diante de deficiências relacionadas ao planejamento e ao cumprimento das obrigações do convênio.

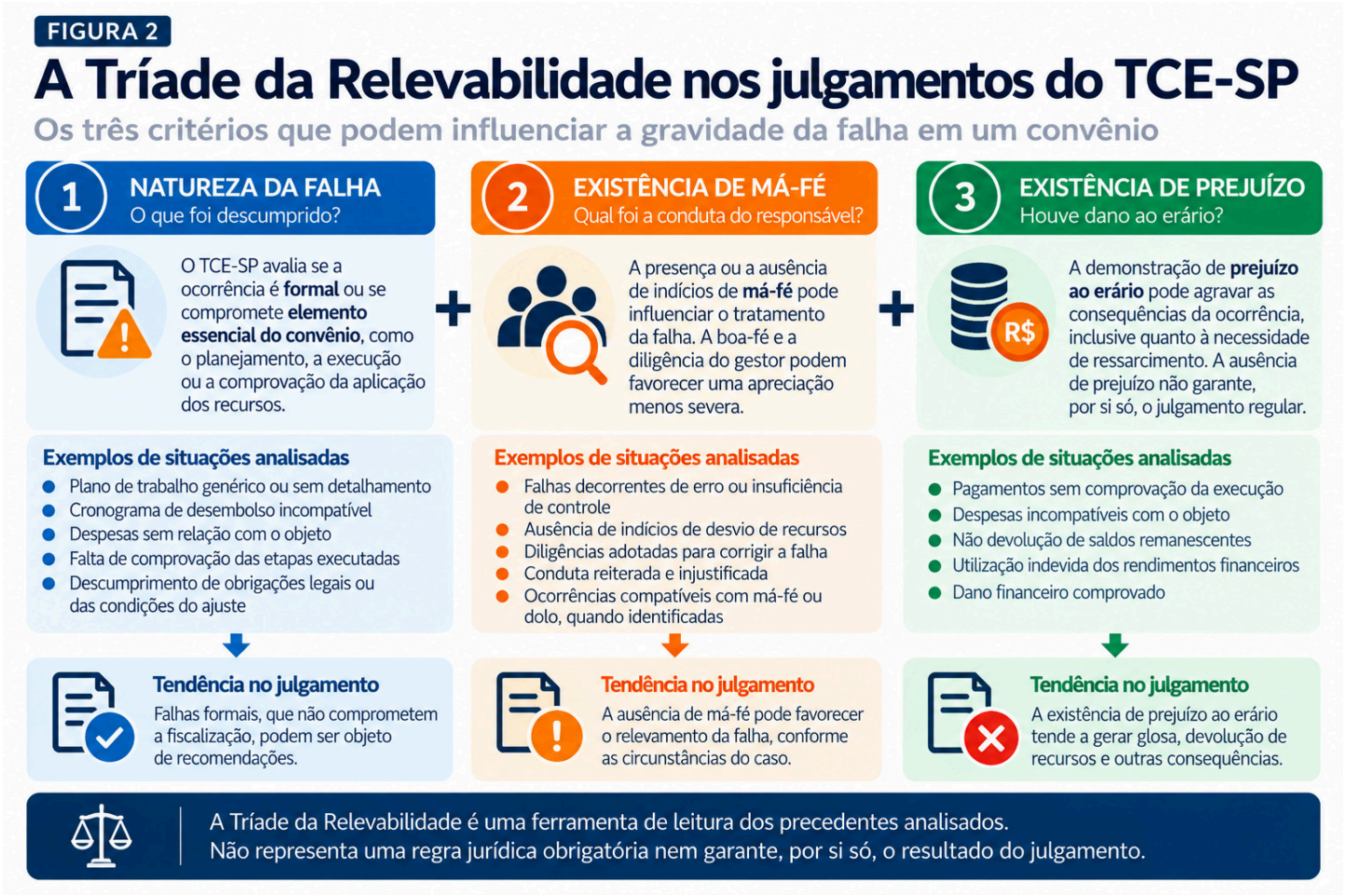
A partir dessa comparação, o levantamento propõe o chamado "Teste da Tríade da Relevabilidade". A expressão reúne três aspectos que podem influenciar a avaliação de uma irregularidade:

1. Natureza da falha

É necessário verificar se a ocorrência representa uma impropriedade formal ou se compromete elementos essenciais do ajuste.

Uma inconsistência documental que não impede a fiscalização pode receber tratamento diferente de uma deficiência que inviabiliza a comprovação da aplicação dos recursos.

FIGURA 2



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

2. Existência de má-fé

A conduta dos responsáveis e as circunstâncias em que ocorreu a falha podem ser relevantes para a avaliação do caso.

A ausência de indícios de má-fé pode favorecer uma apreciação menos severa, embora não elimine automaticamente a irregularidade.

3. Existência de prejuízo ao erário

A demonstração de dano financeiro pode agravar as consequências da ocorrência, inclusive quanto à necessidade de ressarcimento. Por outro lado, a ausência de prejuízo comprovado não garante, isoladamente, o julgamento regular. Esses três elementos constituem uma ferramenta de leitura dos precedentes examinados. Não representam um teste jurídico obrigatório nem uma fórmula automática de julgamento do TCE-SP.

A decisão depende também da legislação aplicável, da relevância da obrigação descumprida, da possibilidade de fiscalização e dos demais elementos do processo.

O levantamento sugere que falhas formais, sem demonstração de má-fé ou prejuízo, podem receber tratamento menos severo. Entretanto, não é possível afirmar que a ausência de qualquer um desses elementos conduza necessariamente à irregularidade.

O caso das 544 escolas: quando a documentação faz a diferença

Entre os seis processos examinados, um dos exemplos mais relevantes envolve um convênio destinado à reforma de 544 unidades escolares.

No **TC-007519.989.25**, o ajuste foi julgado regular. A dimensão do objeto poderia representar uma dificuldade adicional para o acompanhamento das despesas e dos resultados. Entretanto, segundo o levantamento, o convênio apresentou documentação que permitia relacionar os desembolsos às etapas executadas. O planejamento contemplava cronograma anual e mecanismos de acompanhamento do avanço físico. Outro aspecto importante foi a interpretação conferida ao detalhamento do plano de aplicação.

O Tribunal admitiu que as informações fossem examinadas a partir da leitura conjunta do plano de trabalho e do próprio instrumento do convênio, considerando as particularidades do objeto.

A decisão demonstra que o controle externo pode avaliar a suficiência documental de maneira proporcional à natureza da atividade. Isso não significa dispensar informações essenciais.

Significa reconhecer que a documentação pode estar distribuída entre instrumentos complementares, desde que permita compreender adequadamente o planejamento e a execução.

O caso também contrasta com os processos julgados irregulares por ausência de demonstração prévia da vantajosidade. A complexidade ou o valor de um convênio não determinam, isoladamente, seu resultado perante o Tribunal.

O elemento decisivo é a capacidade de demonstrar que o objeto foi planejado, executado e fiscalizado de acordo com as exigências aplicáveis.

Retenção de parcelas: quando o próximo repasse fica comprometido

Além das falhas de planejamento, a pesquisa destaca situações relacionadas à execução financeira dos convênios. O **TC-007524.989.25** é utilizado no levantamento para examinar mecanismos previstos no artigo 116 da Lei nº 8.666/1993. Entre eles está a retenção de parcelas em determinadas circunstâncias.

O § 3º, inciso I, previa a retenção quando não houvesse comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida.

O inciso II contemplava situações relacionadas a desvio de finalidade, atrasos injustificados no cumprimento das etapas e práticas incompatíveis com os princípios fundamentais da Administração Pública.

O mecanismo tinha finalidade preventiva. A liberação de novos recursos não deveria ocorrer sem que fossem atendidas as condições necessárias ao acompanhamento da execução. Imagine que determinado convênio estabeleça três parcelas vinculadas à realização de etapas sucessivas.

Se o convenente não apresenta documentação suficiente para demonstrar a aplicação regular da primeira parcela, a continuidade dos desembolsos pode ficar comprometida.

A Administração concedente precisa verificar a situação antes de autorizar novos pagamentos. Entretanto, retenção de parcela não é sinônimo de glosa. A retenção impede ou suspende a liberação de novos valores nas hipóteses legalmente previstas.

A glosa corresponde à desconsideração de determinada despesa ou valor na análise das contas, podendo produzir consequências financeiras conforme o caso.

Já a devolução de recursos decorre de obrigação de restituição, que deve possuir fundamento específico. Essas consequências não constituem etapas obrigatórias de um único procedimento. Cada uma depende de seus próprios pressupostos. Também é necessário observar que a Lei nº 8.666/1993 foi revogada.

As disposições citadas são relevantes para compreender os processos examinados, mas sua aplicação a convênios atuais exige verificar o regime jurídico correspondente, inclusive a Lei nº 14.133/2021, especialmente seu artigo 184, quando



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

aplicável, e as normas específicas da transferência.

Recursos parados também exigem controle

Outro risco identificado no levantamento envolve a administração dos saldos financeiros. Os recursos transferidos para execução de convênios não devem ser tratados como valores de livre movimentação pelo convenente. Sua utilização precisa observar a finalidade pactuada e as regras de gestão financeira do ajuste.

O artigo 116, §§ 4º e 5º, da Lei nº 8.666/1993 disciplinava a aplicação financeira dos saldos enquanto não utilizados e a destinação dos rendimentos obtidos.

A lógica era assegurar que os recursos permanecessem vinculados ao convênio, inclusive quanto às receitas produzidas por sua aplicação. Os rendimentos financeiros não constituíam receita de livre utilização pelo beneficiário. Deveriam observar as regras do ajuste e integrar a prestação de contas.

A ausência de aplicação dos saldos, quando exigida, ou a utilização inadequada dos rendimentos pode gerar apontamentos e consequências financeiras.

Para os convênios atuais, a obrigação deve ser examinada conforme a legislação e as cláusulas aplicáveis.

O cuidado permanece relevante: a fiscalização financeira não se limita ao dinheiro efetivamente gasto, mas também alcança a forma como os recursos são administrados enquanto aguardam utilização.

Os 30 dias que podem evitar uma Tomada de Contas Especial

A devolução dos saldos remanescentes constitui outro ponto de atenção.

No regime do artigo 116, § 6º, da Lei nº 8.666/1993, os saldos financeiros não utilizados deveriam ser devolvidos ao órgão ou entidade repassadora no prazo de 30 dias após a conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial, conforme o dispositivo.

A obrigação alcançava também as receitas obtidas com aplicações financeiras, observadas as regras pertinentes.

O prazo destacado na pesquisa demonstra que a responsabilidade pela gestão dos recursos não termina quando as atividades previstas são concluídas.

É necessário verificar a existência de valores remanescentes, conciliar as contas e realizar a restituição quando exigida.

A Tomada de Contas Especial (TCE) constitui procedimento destinado à apuração de fatos, identificação de responsáveis e quantificação de eventual dano ao erário, nos termos do regime aplicável.

Sua instauração não deve ser confundida com uma condenação automática. A ocorrência exige a observância das normas pertinentes e das providências administrativas cabíveis.

Também não se deve presumir que o prazo de 30 dias previsto na legislação revogada seja universalmente aplicável a todos os convênios atualmente celebrados.

O gestor precisa verificar as regras vigentes para o instrumento específico.

O alerta prático, entretanto, permanece: a conclusão do objeto não dispensa a regularização financeira e a devolução tempestiva dos recursos remanescentes.

Quem repassa também precisa fiscalizar

A responsabilidade pela regularidade do convênio não pertence exclusivamente ao ente que recebe os recursos. O órgão concedente possui deveres de acompanhamento e fiscalização. No **TC-014767.989.23**, o levantamento destaca a importância de exigir documentação adequada e acompanhar a execução do objeto. Essa atuação envolve verificar o cumprimento das etapas, a compatibilidade dos desembolsos e os resultados alcançados.

A pesquisa também faz referência ao artigo 200, inciso VI, das Instruções nº 01/2020 do TCE-SP, relacionado à avaliação de metas e resultados.

A fiscalização não deve se limitar à conferência da existência de notas fiscais ou à formalização de pagamentos. É necessário verificar se os recursos contribuíram para a realização do objeto pactuado. Em um convênio para reforma de unidades escolares, por exemplo, não basta comprovar que houve pagamentos a fornecedores. É necessário relacionar as despesas às intervenções realizadas e às etapas efetivamente concluídas.

Da mesma forma, o convenente deve manter documentação que permita demonstrar a aplicação dos recursos, o cumprimento das metas e a regularidade das despesas.

As responsabilidades são distintas, mas complementares. O concedente acompanha e fiscaliza. O convenente executa e presta contas. A omissão de qualquer das partes pode gerar consequências, observadas suas atribuições e a análise individualizada das condutas.

O que os seis processos ensinam sobre prevenção?

O levantamento reúne quatro julgamentos irregulares e dois regulares, referentes aos exercícios de 2021 a 2024. Embora a amostra seja pequena, os processos permitem identificar



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

diferenças relevantes entre os ajustes examinados. Nos **TC-010697.989.23** e **TC-011484.989.23**, a ausência de demonstração prévia da vantajosidade comprometeu a regularidade dos convênios.

No **TC-014767.989.23**, uma deficiência relacionada ao plano de aplicação foi relevada, embora o processo tenha apresentado resultado global irregular por outros fundamentos.

No **TC-007519.989.25**, a documentação e a possibilidade de acompanhar a execução de reformas em 544 escolas contribuíram para o julgamento regular.

O **TC-018757.989.22**, também regular, foi utilizado na pesquisa para identificar recomendações relacionadas à documentação de despesas, prazos, orçamentos e relatórios.

Já o **TC-007524.989.25** permitiu examinar consequências previstas no regime jurídico dos convênios, especialmente quanto à liberação de parcelas, gestão de saldos e devolução de recursos.

Os resultados demonstram que a regularidade não depende de um único documento ou providência. Ela resulta da integração entre planejamento, execução financeira, fiscalização e prestação de contas.

A pesquisa também apresenta uma limitação importante: os seis processos não oferecem elementos suficientes para estabelecer conclusões específicas sobre o tratamento jurisprudencial das contrapartidas.

Esse tema exige análise própria.

Da mesma forma, os julgados utilizam predominantemente o artigo 116 da Lei nº 8.666/1993, o que não permite concluir que essa disciplina permaneça integralmente aplicável aos novos ajustes.

A definição das normas vigentes depende do instrumento, da data de celebração e do regime jurídico correspondente. Para o gestor, a principal medida preventiva consiste em organizar a documentação desde a fase inicial. O plano de trabalho deve permitir compreender o objeto, os custos, as metas e o cronograma. Durante a execução, as liberações financeiras precisam estar acompanhadas de controles e comprovações compatíveis com as obrigações pactuadas. Na prestação de contas, os documentos devem permitir relacionar os valores utilizados às atividades efetivamente realizadas.

O objetivo não é produzir documentos apenas para satisfazer uma exigência formal, mas construir uma sequência verificável de decisões e resultados.

Essa é a principal contribuição dos julgamentos examinados.

A prevenção de glosas, retenções e obrigações de devolução começa com a capacidade de demonstrar, desde a celebração do convênio, por que os recursos serão transferidos, como serão utilizados e de que maneira sua aplicação será fiscalizada.

Conclusão — A prestação de contas começa no planejamento

Os seis processos examinados demonstram que a regularidade de um convênio não depende apenas da comprovação de despesas ou da inexistência de desvio de recursos públicos.

As decisões analisadas evidenciam a importância da demonstração prévia da vantajosidade, da consistência do plano de trabalho, do acompanhamento da execução e da correta administração dos recursos transferidos.

Nos **TC-010697.989.23** e **TC-011484.989.23**, a ausência de justificativa suficiente para a delegação contribuiu para o julgamento irregular. Em sentido diverso, o **TC-007519.989.25**, relacionado à reforma de 544 unidades escolares, demonstra a relevância de uma documentação capaz de relacionar desembolsos, etapas e resultados.

A pesquisa também revela que nem toda deficiência produz a mesma consequência. Determinadas falhas podem ser objeto de recomendações, enquanto outras comprometem aspectos essenciais do ajuste e fundamentam decisões desfavoráveis.

Para os gestores públicos, a principal medida preventiva é assegurar que cada etapa do convênio esteja documentada: a escolha da forma de execução, a definição das metas, a previsão dos custos, a liberação das parcelas e a comprovação dos resultados.

O órgão concedente, por sua vez, deve exercer efetivamente suas atribuições de acompanhamento e fiscalização, sem presumir que a responsabilidade pela regularidade dos recursos pertence exclusivamente ao convenente.

A principal lição dos julgamentos é que a ausência de desvio comprovado não substitui o dever de planejar, fiscalizar e prestar contas adequadamente.

Evitar glosas, retenções e obrigações de devolução exige mais do que reunir documentos ao final da execução.

Exige demonstrar, desde o primeiro momento, que os recursos públicos foram transferidos por uma razão legítima, utilizados conforme as condições pactuadas e acompanhados por controles capazes de comprovar os resultados.

Em matéria de convênios, a melhor prestação de contas é aquela cuja regularidade começa a ser construída antes do primeiro repasse.



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA
sinapsejuridica.com.br

Base documental e referências

Legislação e normas

Constituição Federal de 1988

Artigo 37, caput: princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
Artigo 70, caput e parágrafo único: fiscalização da aplicação de recursos públicos, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e dever de prestar contas.

Lei Federal nº 8.666/1993 — artigo 116 (regime jurídico anterior)

§ 1º: exigência de aprovação prévia do plano de trabalho, com identificação do objeto, metas, etapas, plano de aplicação e cronograma de desembolso.
§ 3º: hipóteses de retenção de parcelas, incluindo ausência de comprovação da aplicação regular dos recursos anteriormente recebidos. §§ 4º e 5º: aplicação financeira dos saldos e destinação dos rendimentos.
§ 6º: devolução de saldos remanescentes no prazo de 30 dias, nas hipóteses previstas, sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial.

Lei Federal nº 14.133/2021

Artigo 184: aplicação das disposições da nova Lei de Licitações aos convênios e instrumentos congêneres, no que couber e na ausência de norma específica, observada a regulamentação aplicável.

Normas estaduais e do TCE-SP

Decreto Estadual nº 66.173/2021, artigo 4º, inciso II, alínea “d” — referência ao plano de aplicação dos recursos financeiros.
Instruções nº 01/2020 do TCE-SP, com suas alterações, especialmente o artigo 200 — elementos relacionados à avaliação da execução, das metas e dos resultados dos ajustes.

Jurisprudência do TCE-SP

TC-010697.989.23 — Julgamento irregular. Ausência de demonstração prévia da vantajosidade da delegação, conforme o levantamento.
TC-011484.989.23 — Julgamento irregular. Fundamentação semelhante à do processo anterior, relacionada à insuficiência de estudos comparativos.
TC-014767.989.23 — Julgamento irregular, com relevamento de deficiência específica relacionada ao plano de aplicação, acompanhada de recomendação.
TC-007519.989.25 — Julgamento regular. Convênio relacionado à reforma de 544 unidades escolares, com documentação que permitiu acompanhar os desembolsos e a execução física.
TC-018757.989.22 — Julgamento regular. Recomendações relacionadas à documentação de despesas, prazos, orçamentos e relatórios.
TC-007524.989.25 — Processo utilizado no levantamento para examinar obrigações relativas à execução financeira, à liberação de parcelas e à devolução de saldos. O resultado integra o conjunto de quatro julgamentos irregulares identificado na pesquisa.

Precedente complementar

Tribunal de Contas da União — Acórdão nº 352/2016 — Plenário

Referência utilizada nos julgamentos examinados para a discussão sobre a necessidade de demonstrar previamente a vantajosidade da execução indireta em comparação com a execução direta.

Nota metodológica

A matéria foi elaborada a partir de levantamento de seis processos do TCE-SP, relacionados aos exercícios de 2021 a 2024.
Desse conjunto, quatro foram classificados como irregulares e dois como regulares. A pesquisa não identificou relato de desvio de recursos comprovado nos seis processos examinados. Os resultados não representam a frequência geral de irregularidades nos convênios fiscalizados pelo Tribunal.
A análise das consequências financeiras distingue retenção de parcelas, glosa, devolução de recursos e Tomada de Contas Especial, pois cada instituto possui pressupostos próprios.
As referências à Lei nº 8.666/1993 correspondem ao regime jurídico utilizado nos processos examinados. Para novos convênios, devem ser observadas as disposições legais e regulamentares atualmente aplicáveis.
Os resultados processuais foram reproduzidos conforme o levantamento que fundamentou a matéria, sem conferência independente do inteiro teor de todos os julgados.



BAIXE O APP SINAPSE JURÍDICA
Conheça o aplicativo em nosso site

UMA PLATAFORMA. MÚLTIPLAS SOLUÇÕES.

Inteligência artificial para pesquisar, analisar e fundamentar decisões.

01 • JURISPRUDÊNCIA INTELIGENTE

Respostas fundamentadas na legislação e em precedentes do TCE-SP.

02 • DEFESAS E RECURSOS

Apoio à elaboração de manifestações com base nos documentos do processo.

03 • ANALISTA DE LICITAÇÕES

Confronta edital, ETP, termo de referência e preços; aponta divergências e riscos.

04 • ANALISTA CCJ E CFO

Examina legalidade, constitucionalidade e viabilidade orçamentária de projetos de lei.

05 • PARECERISTA JURÍDICO

Auxilia na elaboração de manifestações jurídicas fundamentadas.

06 • ANALISTA DE ADIANTAMENTOS

Examina prestações de contas e possíveis falhas na comprovação dos gastos.

07 • ANALISTA IEGM

Analisa o SMART e propõe diagnóstico e medidas de melhoria.

08 • FISCALIZAÇÃO DO TERCEIRO SETOR

Confronta plano de trabalho, despesas e resultados das parcerias.

09 • ANALISTA DE CONTRATOS

Examina cláusulas, prazos, garantias e a conformidade das obrigações.

10 • ANALISTA DE CONTRATAÇÕES

Verifica justificativas, preços, habilitação e documentos de dispensas e inexigibilidades.

ESCOLHA COMO COMEÇAR

Teste grátis: 5 perguntas, sem cartão de crédito.

Portal: Básico R$ 29,90 | Essencial R$ 139,90 | Total R$ 279,90/mês

Aplicativo: R$ 29,90/mês - 30 perguntas | Pergunta avulsa: R$ 4,99

CONHEÇA OS MÓDULOS E PLANOS

www.sinapsejuridica.com.br



ACESSE O SINAPSE JURÍDICA

sinapsejuridica.com.br