

Laura Leite: Comissão de monitoramento e avaliação na Lei 13.019

Antes de adentrar ao tema propriamente dito, necessário apresentar o cenário onde a comissão de



A Lei nº 13019/2014, conhecida como a que trouxe o marco

regulatório das organizações da sociedade civil (MROSC), surge como resultado de articulações da sociedade, voltadas ao aperfeiçoamento da regulamentação até existente.

Os trabalhos tiveram início em 2010 com o movimento Plataforma OSC e, com passar do tempo, entendeu-se necessário a criação de um grupo de trabalho interministerial, cujo objetivo foi avaliar, rever e propor a melhoria e modernização da legislação federal que tratava sobre as transferências voluntárias para entidades do terceiro setor.

Os trabalhos foram base para a construção do texto que avaliado pelo Congresso, resultou na lei nº 13019/2014, a qual define a regulamentação para a celebração de parcerias entre as OSCs e o poder público, tendo com objetivo primordial o regramento do regime de cooperação entre o terceiro setor para o alcance dos resultados propostos e, por conclusão, atingir as finalidades de interesses recíprocos.

Além de estabelecer regramento e adotar princípios constitucionais como base legislativa, a lei nº 13019/2014, também trouxe a figura da "Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA)", a qual nasceu com a missão importante de atuar na avaliação do mérito da parceria, o acompanhamento das atividades desenvolvidas pela parceira e posterior avaliação do projeto proposto.

Mas quem é a "Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA)"?

Nos termos do artigo 2º, IX da lei 13019/2014, a comissão de monitoramento e avaliação é:

"Órgão colegiado destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil mediante termo de colaboração ou termo de fomento, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública."

Órgão colegiado é aquele formado por pessoas que tem conhecimento sobre um determinado tema, onde a direção é compartilhada a um conjunto de pessoas com idêntico poder, ou seja, não havendo



hierarquia entre os membros, mas sim o aproveitamento de suas experiências e conhecimentos que, reunidas, decidem coletivamente sobre um determinado assunto.

Devem atuar de colaborativa e deliberativa, a partir da troca de informações, na busca da melhor solução jurídica para o caso. Isto é, os julgadores trabalham como um grupo, não como participantes individuais com função meramente agregativa dos seus entendimentos [\[1\]](#).

Desse modo, Comissão de Monitoramento e Avaliação, doravante denominada CMA, deverá ser composta de pessoas que detenham conhecimentos em áreas afins ao objeto da parceria, eis que serão elas que terão a missão de avaliar os resultados obtidos.

Ela pode ser formada por totalmente por integrantes do poder público ou ser mista, tendo entre seus membros representantes da sociedade civil, a qual terá como principal objetivo monitorar e avaliar a efetividade das parcerias celebradas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, devendo garantir a transparência das informações sobre os termos de parcerias, propor medidas para aprimoramento e gestão de tais instrumentos, contribuindo para o fortalecimento da democracia e da participação social.

Ela terá papel importante para identificar os principais desafios e obstáculos para a implementação da parceria, podendo atuar na promover capacitação e treinamento para os gestores públicos e da organização parceira, inclusive, terá poder de propor alterações legislativas.

Sua atuação é imprescindível na aferição e constatação quanto ao cumprimento dos objetivos e as finalidades propostas no projeto; se os beneficiários se utilizaram da solução proposta; se os recursos foram sabiamente empregados; se o investimento produziu os benefícios esperados e suas conclusões deverão pautar-se em avaliar e atestar a eficiência do projeto e da própria OSC.

Por tamanha importância da CMA, a escolha dos membros requer especial atenção do gestor. O texto da lei não estabelece quantos membros devem formar o órgão colegiado, mas estabelece que, ao menos um, seja servidor efetivo ou empregado permanente, ou seja, que tenha vínculo permanente com o ente.

É comum aos órgãos públicos a constituição de CMA com três membros, onde um deles obrigatoriamente deverá ser servidor efetivo da Administração Pública, sendo vedada, entretanto, que o mesmo servidor figure como membro da CMA e como "gestor" da mesma parceria.

Também estão excluídos do rol de membros da CMA, aqueles que tenham participado da gestão da OSC parceira ou que apresente algum conflito de interesses com projeto a ser avaliado.

Tais vedações têm fundamento nos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, para que sejam afastadas quaisquer pessoas que possam demonstrar certa preferência a alguma entidade, tratando-a de forma especial ou diferenciada.

Outra dúvida muito corriqueira diz respeito à possibilidade de membro da comissão de seleção, figurar, posteriormente, como membro da CMA. Em que pese não haja vedação na legislação nacional, é comum observar tal vedação nas legislações regulamentares dos entes subnacionais.



Há uma corrente que entende que o mesmo servidor figurar como membro da comissão de seleção e posteriormente, também figurar como membro da CMA poderia ensejar uma confusão de papéis, afetando o princípio da segregação de funções ou favorecer certo privilégio, afetando assim o princípio da impessoalidade.

Em que pese tal entendimento venha se mostrando uma tendência cada vez mais forte, inclusive com previsão expressa em regulamentos de entes subnacionais, entendo que tal preocupação é descabida, na medida em que a presunção deve pender para a lisura do processo, devendo o favorecimento ser comprovado.

O fato é que muitas vezes o ente público não dispõe de servidores aptos e capazes em número suficiente para compor duas comissões (de seleção e de monitoramento) com membros distintos. Assim, a vedação expressa e fundada em uma presunção de ilegalidade, acaba por prejudicar o acompanhamento da parceria.

Na legislação federal também consta previsão expressa de que se o recurso para execução da parceria advir de fundo específico, a CMA deverá ser formada por membro do conselho gestor do respectivo fundo. Veja-se o disposto no Decreto nº 8726/2016:

"Artigo 49. A comissão de monitoramento e avaliação é a instância administrativa colegiada responsável pelo monitoramento do conjunto de parcerias, pela proposta de aprimoramento dos procedimentos, pela padronização de objetos, custos e indicadores e pela produção de entendimentos voltados à priorização do controle de resultados, sendo de sua competência a avaliação e a homologação dos relatórios técnicos de monitoramento e avaliação.

§5º O monitoramento e a avaliação da parceria executada com recursos de fundo específico poderão ser realizados por comissão de monitoramento e avaliação a ser constituída pelo respectivo conselho gestor, conforme legislação específica, respeitadas as exigências da [Lei nº 13.019, de 2014](#), e deste Decreto."

Em que pese seja uma particularidade prevista no regulamento da União, é comum verificar tal previsão em legislações subnacionais [\[2\]](#).

Assim, é de suma importância que se observe com muita atenção a escolha dos membros. Não há justificativa, por exemplo, para o gestor público indicar um zelador para figurar como membro da CMA, cuja parceria tem a finalidade de atuar na área de meio ambiente.

No caso em tela não se pretende reduzir a importância do zelador (como profissional imprescindível a qualquer serviço público), mas sim reconhecer que o servidor não detém os requisitos técnicos exigidos para figurar como membro da CMA da parceria em comento, em que pese atenda a exigência de ser servidor efetivo.

É certo que, no desenvolvimento de suas atividades, poderá a CMA valer-se do apoio técnico de terceiros para auxiliar e subsidiar suas deliberações, mas isso não afasta ou mitiga o cuidado na escolha dos membros.



Do exposto, a conclusão que se tem é que a escolha dos membros da CMA requer especial atenção eis que serão eles que terão a missão de aferir a realidade da parceira, podendo contribuir para o sucesso da mesma ou permitir, na medida de sua ineficiência no monitoramento, que parceria que não atinja seus objetivos e causar em desperdício de recursos públicos.

Ainda. É requisito de validade a publicação do ato de nomeação da CMA. Caso constatado que os escolhidos não possuem capacidade técnica para o exercício do encargo, a sociedade tenha meios de agir, buscando a substituição dos membros.

Pois bem. Depois de escolhidos os membros da CMA, compete a ela, durante o decorrer do tempo, fazer o acompanhamento tendente a aferir o cumprimento do cronograma de atividades.

Toda parceria deverá apresentar um cronograma de atividades o que normalmente corresponde e coincide com o cronograma de repasses de recursos públicos.

O monitoramento periódico do desenvolvimento do cronograma permite a identificação prematura de eventuais falhas e/ou deficiências que podem, se não sanadas, macular por completo o objetivo da parceria.

Por isso, importante ao CMA conhecer profundamente o projeto que a parceira se propôs executar; conheça o público alvo e suas peculiaridades. Tais atributos permitirão que o monitoramento seja eficiente e lhe permitirá identificar prematuramente o desvio do curso da execução da parceria.

Em que pese a CMA tenha como prerrogativa o controle dos fins, ou seja, o atingimento dos objetivos da parceria, excepcionalmente, o controle dos meios poderá ser analisado por meio da avaliação da execução orçamentária.

Por isso, a CMA poderá exigir da OSC a apresentação de manual de compras que, em que pese a entidade não esteja sujeita a lei de licitações, deverá demonstrar que os recursos são empregados de forma eficiente. Em que pese não vigore a exigência legal da aprovação, por parte da Administração Pública de um manual de compras próprio da OSC, é imprescindível que os recursos públicos sejam empregados respeitando os princípios constitucionais de economicidade, moralidade e impessoalidade, o que invoca que a entidade demonstre que as aquisições feitas com recursos públicos atendam a tais requisitos.

Sobre tal obrigatoriedade, há quem defenda que tal exigência caracterizaria uma interferência ilegal na gestão da entidade parceira. No entanto, ao se propor firmar parceria com o poder público e captar recurso público, a parceira assume certo compromisso que lhe impõe a agir de modo a conferir transparência ao uso do recurso público.

No Paraná, o Tribunal de Contas por meio da Resolução nº 28/2011 [\[3\]](#), estabelece o seguinte:

"Artigo 18. No caso de entidades privadas não sujeitas a regulamento próprio para aquisição de bens e contratação de obras e serviços, o gestor deverá observar os princípios inerentes à utilização de valores e bens públicos, entre os quais o da moralidade, da impessoalidade, da economicidade, da isonomia, da eficiência e da eficácia.

§1º O atendimento ao princípio da economicidade deverá ser comprovado mediante prévia pesquisa de



preços junto a, no mínimo, três fornecedores do ramo do bem ou do serviço a ser adquirido, sob pena de responsabilidade pelos atos de gestão antieconômica.

§2º Os orçamentos deverão estar datados e discriminados de maneira que permitam comprovar que foi assegurada a isonomia aos interessados para fornecer o bem ou o serviço cotado.

§3º É vedada a contratação de dirigentes da entidade tomadora dos recursos ou de seus respectivos cônjuges, companheiros e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau, ou de empresa em que estes sejam sócio cotistas, para prestação de serviços ou fornecimento de bens.

Artigo 19. A comprovação das despesas efetuadas se dará por notas fiscais e demais documentos comprobatórios, revestidos das formalidades legais, os quais deverão conter, além da descrição do bem ou do serviço adquirido, expressa menção ao número do convênio, seguido do ano e do nome ou da sigla do órgão concedente.

Parágrafo único. O documento emitido deve ser legível, sem rasuras, e constar certificação do responsável pelo recebimento das mercadorias ou serviços prestados."

Não tendo a OSC um manual próprio de compras, deverá observar as exigências contidas na regulamentação base do TCE/PR.

Como já afirmado, o papel da CMA é avaliar os meios, mas seu foco principal deverá estar voltado ao resultado, ou seja, a parceria está produzindo o resultado esperado? Tal avaliação é o objetivo da CMA e para aferir os resultados, o acompanhamento efetivo é a solução.

Avaliação de relatórios parciais emitidos pelo gestor da parceria e com base neles e em outras ferramentas, identificar de eventuais ajustes quanto ao planejamento inicial; atuação de forma a sanar dúvidas e solucionar possíveis conflitos entre a OSC e o gestor da parceria, receber, analisar e manifestar-se sobre denúncias, adotando, sempre, uma postura de diálogo e aprendizado constante.

Importante destacar que o papel da CMA é saneador e preventivo, o que torna imprescindível que atue de forma a identificar e sinalizar os desvios e fatos que possam comprometer a parceria, sugerindo, sempre que possível alternativas mais eficientes.

Além de visitas *in loco*, poderá a CMA valer-se de outros mecanismos para aferir a qualidade do projeto em desenvolvimento pela parceira, tais como reuniões periódicas, valer-se do acompanhamento das atividades pelo site ou redes sociais da OSC ou ainda, realizar pesquisa de satisfação. Vale dizer que a pesquisa de satisfação é aconselhável, quando a parceria tem tempo de duração superior a 1 ano, nos termos do §2º, artigo 58, da lei nº 13019/2014.

Há certa preocupação em definir as atribuições da CMA para não invadir e/ou sobrepor às competências e responsabilidades do "Gestor" da parceria.

No entanto, tais atribuições não se confundem. Ao gestor compete a responsabilidade de gerenciamento da parceria e garantir que as metas e objetivos sejam alcançados. Seu papel é atuar no desenvolvimento propriamente dito da parceria, devendo cumprir as obrigações arroladas no artigo 61 da lei nº 13019/2014, *in verbis*:

"Artigo 61. São obrigações do gestor:



-
- I – acompanhar e fiscalizar a execução da parceria;*
II – informar ao seu superior hierárquico a existência de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas da parceria e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos, bem como as providências adotadas ou que serão adotadas para sanar os problemas detectados;
III – (VETADO);
IV – emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final, levando em consideração o conteúdo do relatório técnico de monitoramento e avaliação de que trata o artigo 59; ([Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015](#))
V – disponibilizar materiais e equipamentos tecnológicos necessários às atividades de monitoramento e avaliação."

Enquanto o gestor atua diretamente com a implementação da parceria, a CMA deve buscar manter a a visão mais estratégica e acompanhamento do desenvolvimento da parceria. Fato é que ambos devem ter em comum o objetivo final que é a entrega de um resultado que atinja o bem público contido no projeto.

Ainda. Nos termos do artigo 59, compete expressamente à Comissão de Monitoramento, a homologação do relatório apresentado pelo gestor da parceira, quando deverá manifestar-se expressamente sobre o mérito da parceria, onde deverá ser aferido os benefícios e impactos da parceria, a satisfação do público e a sustentabilidade e/ou continuidade do projeto desenvolvido pela parceira.

Veja-se o disposto no artigo 59:

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

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

- I – descrição sumária das atividades e metas estabelecidas;*
II – análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto até o período, com base nos indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho;
III – valores efetivamente transferidos pela administração pública;
IV – (revogado)
V – análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas, quando não for comprovado o alcance das metas e resultados estabelecidos no respectivo termo de colaboração ou de fomento;
VI – análise de eventuais auditorias realizadas pelos controles interno e externo, no âmbito da fiscalização preventiva, bem como de suas conclusões e das medidas que tomaram em decorrência dessas auditorias.

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

O relatório técnico deverá ser apresentado, observando ainda, os requisitos elencados nos incisos do



artigo 67 da lei nº 13019/2014, ou seja:

- I – os resultados já alcançados e seus benefícios;*
- II – os impactos econômicos ou sociais;*
- III – o grau de satisfação do público-alvo;*
- IV – a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado."*

Nos termos do artigo 66. A prestação de contas relativa à execução do termo de colaboração ou de fomento dar-se-á mediante a análise dos documentos previstos no plano de trabalho, nos termos do inciso IX do artigo 22, além dos seguintes relatórios:

"I – relatório de execução do objeto, elaborado pela organização da sociedade civil, contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados;

II – relatório de execução financeira do termo de colaboração ou do termo de fomento, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto, na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho.

Parágrafo único. A administração pública deverá considerar ainda em sua análise os seguintes relatórios elaborados internamente, quando houver:

I – relatório de visita técnica in loco eventualmente realizada durante a execução da parceria;

II – relatório técnico de monitoramento e avaliação, homologado pela comissão de monitoramento e avaliação designada, sobre a conformidade do cumprimento do objeto e os resultados alcançados durante a execução do termo de colaboração ou de fomento."

Ao dispor que a Comissão de Monitoramento e Avaliação deverá homologar o relatório técnico de monitoramento e avaliação elaborado pelo gestor da parceria, confere poderes para avaliar e missão de emitir juízo de valor acerca da parceria, avaliar o mérito do ato administrativo.

É importante conceituar o "Ato Administrativo", que para o José dos Santos Carvalho Filho é *"a exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob o regime de direito público, visa à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público"* [4].

Em outras palavras, é o instrumento pelo qual o administrador expressa sua vontade, a qual produzirá efeitos legais e jurídicos e devem visar atender o interesse público.

A doutrina ainda explica que o ato administrativo, para ter validade, deverá possuir certos elementos, tais como competência, finalidade, forma, motivo e objetivo, sem os quais, o ato poderá ser considerado inválido.

Há também os atos vinculados e os discricionários, sendo o primeiro, aqueles em que o gestor está limitado a previsão legal, não havendo margem de valoração da conveniência ou oportunidade. Já os atos discricionários, há certa liberdade para a prática do ato, porém devendo ater-se aos limites constitucionais.

O mérito do ato administrativo vai além. Não está limitado a forma do ato, se discricionário ou



vinculado, mas sim a motivação do ato administrativo.

O professor Hely Lopes Meireles o mérito administrativo consubstancia-se *"na valoração dos motivos e na escolha do objeto do ato, feitas pela Administração incumbida de sua prática, quando autorizada a decidir sobre a conveniência, oportunidade e justiça do ato a realizar"* [5].

Ao conferir a CMA o poder de homologar o relatório do gestor da parceira, confere poder para avaliar os motivos, os resultados, a sustentabilidade da parceria.

Ao avaliar os resultados alcançados e seus benefícios, os impactos econômicos e sociais, o grau de satisfação do público-alvo e a possibilidade de sustentação das ações após a conclusão do objeto pactuado conferem poderes a CMA emitir sua manifestação quando a eficiência do projeto, podendo até manifestar-se pela rescisão antecipada ou mesmo declarar a impossibilidade de repetição de novo ciclo de parceria.

A atuação esperada da Comissão de Monitoramento e Avaliação se estende para além do prazo de vigência do acordo, podendo atuar, inclusive, após o encerramento do projeto, tendente a verificar o alcance dos objetivos fixados inicialmente, podendo assim orientar novas parcerias com objetivos semelhantes ou até mesmo manifestar pela impossibilidade de renovação da parceria com mesmo objeto e/ou projeto.

Além disso, caso haja previsão de realização de contrapartida pela OSC, ela deve ser comprovada de forma quantificada. O relatório deve ser assinado pelo representante legal da OSC.

Como visto, a CMA é ator fundamental no cenário de transferências voluntárias e sua atuação deverá sempre estar pautada na valorização da democracia, especialmente pautada na colaboração e cooperação entre o poder público e a sociedade civil, devendo ambos estar voltados para o objetivo principal da parceria que é o bem estar social e desenvolvimento humano.

[1] A composição do órgão colegiado e seus efeitos na tomada de decisão. André Garcia Leão Reis Valadares. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Vol. 08, nº 02, ago/2018.

[2] Município de Maceió — Decreto Municipal 9.121/2021, artigo 43, §5º; Município de Vinhedo/SP — Decreto Municipal nº 178/2017 — artigo 48, §5º.

[3] Em que pese a legislação citada seja anterior à vigência da lei nº 13019/2014, a norma foi atualizada e em pleno vigor sendo adotada como fonte legal para a fiscalização de transferências para entidades.

[4] CARVALHO FILHO. José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26 ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2012 – São Paulo: Atlas, 2013, p.101



[5] MEIRELES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 155/156

Date Created
11/04/2023