

NOTA TÉCNICA APM Nº 27, DE 06 DE MARÇO DE 2026

ÁREA: Direito Administrativo, Terceiro Setor e Gestão de Parcerias.

TÍTULO: Repasse de Recursos Públicos ao Terceiro Setor – Estrutura Jurídica, Requisitos de Legalidade e Parâmetros de Controle nas Parcerias com Entidades sem Fins Lucrativos.

REFERÊNCIAS: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente arts. 37, 70 e 74. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC). Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 (OSCIPs). Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Normas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

PALAVRAS-CHAVE: Terceiro Setor. MROSC. Repasse de Recursos. OSC. Parcerias. Chamamento Público. Prestação de Contas.

1. PREÂMBULO:

A Associação Paulista de Municípios – APM, no exercício de sua missão institucional de orientação técnica, jurídica e administrativa aos Municípios paulistas, apresenta a presente Nota Técnica com o objetivo de estabelecer parâmetros jurídicos para a celebração de parcerias e o repasse de recursos públicos a entidades do terceiro setor.

A intensificação da atuação dessas entidades na execução de políticas públicas trouxe ganhos operacionais relevantes, mas também ampliou a exposição dos Municípios a riscos jurídicos decorrentes de interpretações equivocadas sobre a natureza e os limites dessas parcerias.

A recorrente confusão entre repasse legítimo e transferência

indevida de recursos evidencia a necessidade de delimitação precisa dos requisitos legais aplicáveis.

A presente Nota Técnica tem por finalidade estabelecer critérios que permitam distinguir a parceria juridicamente válida da transferência irregular de recursos públicos.

2. NATUREZA JURÍDICA DAS PARCERIAS COM O TERCEIRO SETOR:

Os repasses ao terceiro setor não constituem liberalidade administrativa, mas instrumento de execução indireta de políticas públicas.

A relação jurídica estabelecida é de parceria, e não de simples transferência financeira.

Isso implica que:

- (i) *deve haver finalidade pública claramente definida;*
- (ii) *a entidade atua como executora de atividade de interesse coletivo;*
- (iii) *a Administração mantém dever de controle e fiscalização.*

A ausência desses elementos descaracteriza a parceria.

3. REGIME JURÍDICO APLICÁVEL:

A Lei nº 13.019/2014 (MROSC) estabelece o regime jurídico das parcerias com organizações da sociedade civil, aplicável, como regra, aos Municípios.

As parcerias devem ser formalizadas por meio de:

- a) *termo de colaboração;*
- b) *termo de fomento;*

- c) *acordo de cooperação (sem transferência de recursos).*

A escolha do instrumento depende da iniciativa da política pública e da natureza da atuação.

4. CHAMAMENTO PÚBLICO E IMPESSOALIDADE:

A seleção da entidade parceira deve observar, como regra, o procedimento de chamamento público.

A dispensa ou inexigibilidade é admitida apenas em hipóteses específicas, devidamente justificadas.

A ausência de chamamento, quando exigível, compromete a impessoalidade e a legalidade da parceria.

5. REQUISITOS PARA O REPASSE:

A legalidade do repasse depende da presença cumulativa de requisitos materiais:

- a) *previsão orçamentária;*
- b) *plano de trabalho detalhado;*
- c) *demonstração da capacidade técnica da entidade;*
- d) *adequação da finalidade ao interesse público;*
- e) *formalização do instrumento jurídico adequado.*

A ausência de qualquer desses elementos compromete a validade da parceria.

6. DISTINÇÃO ENTRE PARCERIA E SUBVENÇÃO IRREGULAR:

A principal distorção prática reside na utilização do terceiro setor como destinatário de recursos sem contrapartida definida.

A parceria legítima exige:

- (i) *execução de atividade pública;*
- (ii) *metas e resultados mensuráveis;*
- (iii) *controle da aplicação dos recursos.*

A transferência sem essas características configura subvenção indevida, incompatível com o regime jurídico vigente.

7. PRESTAÇÃO DE CONTAS E CONTROLE:

A entidade parceira deve prestar contas da aplicação dos recursos, demonstrando:

- a) *execução do objeto;*
- b) *regularidade das despesas;*
- c) *cumprimento das metas estabelecidas.*

O dever de fiscalização permanece com a Administração, que não pode transferir integralmente a responsabilidade pela execução.

8. RISCOS RECORRENTES:

A prática administrativa evidencia falhas frequentes, tais como:

- a) *repasses sem chamamento público;*
- b) *ausência de plano de trabalho consistente;*

- c) *fragilidade na análise da capacidade da entidade;*
- d) *deficiência na fiscalização da execução;*
- e) *prestação de contas meramente formal;*
- f) *utilização de entidades como intermediárias de despesas públicas.*

Essas falhas têm sido reiteradamente apontadas pelos órgãos de controle.

9. RESPONSABILIZAÇÃO:

A irregularidade nos repasses pode ensejar:

- a) *imputação de débito;*
- b) *responsabilização do gestor;*
- c) *rejeição de contas;*
- d) *enquadramento como ato de improbidade administrativa, quando configurado dolo;*
- e) *responsabilização da entidade parceira.*

A formalização do instrumento não afasta a responsabilização quando ausente a finalidade pública.

10. DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA OS MUNICÍPIOS:

Diante do exposto, recomenda-se que os Municípios:

- (i) *adotem integralmente o regime do MROSC;*
- (ii) *realizem chamamento público, salvo hipóteses legais de*

dispensa;

- (iii) exijam plano de trabalho detalhado;*
- (iv) verifiquem a capacidade técnica da entidade;*
- (v) formalizem adequadamente os instrumentos de parceria;*
- (vi) implementem fiscalização contínua da execução;*
- (vii) assegurem prestação de contas substancial;*
- (viii) integrem o controle interno ao acompanhamento das parcerias.*

Essas medidas constituem condição de legalidade dos repasses.

11. CONCLUSÃO:

O repasse de recursos ao terceiro setor não se legitima pela mera finalidade social da entidade, mas pela estrutura jurídica da parceria e pela efetiva execução de política pública.

A ausência de critérios objetivos, controle e comprovação de resultados transforma a parceria em transferência indevida de recursos, com consequências jurídicas relevantes.

A atuação municipal responsável exige rigor na seleção das entidades, formalização adequada dos instrumentos e fiscalização efetiva da execução, sem o que o terceiro setor deixa de ser instrumento de política pública e passa a representar risco à regularidade da gestão.