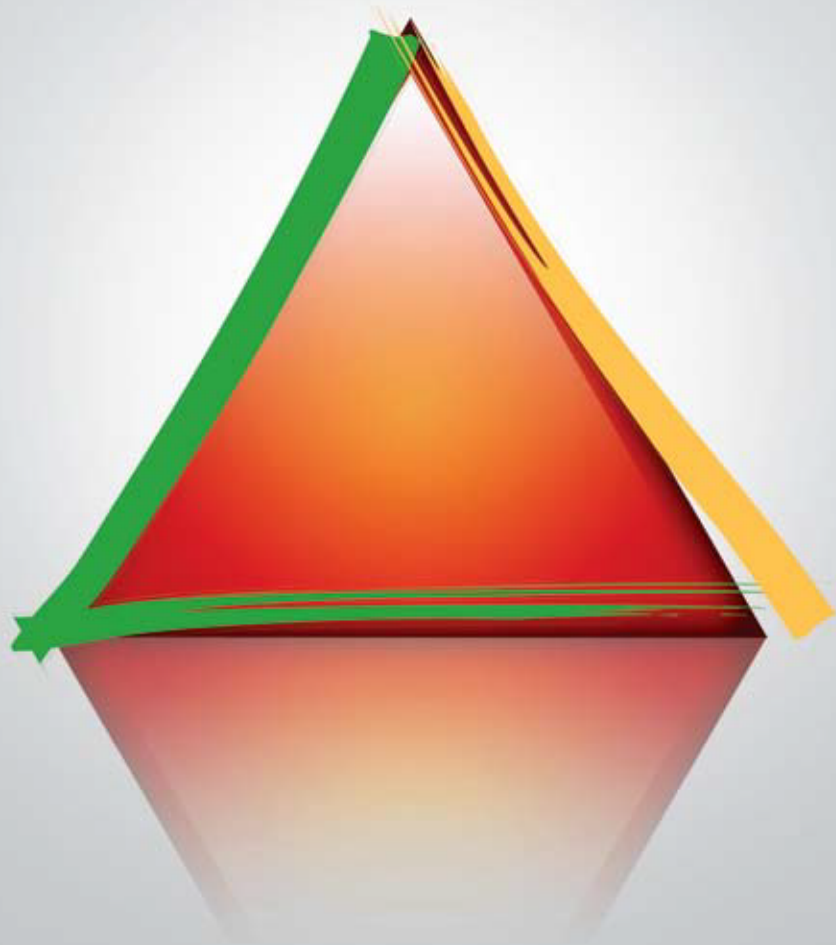


Manual de **Auditoria em** **OSCIPs**



Governo do Estado de Minas Gerais
Auditoria-Geral do Estado

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Auditoria-Geral do Estado

AUDITORIA EM OSCIPs

Manual de procedimentos

Aplicado às Unidades de Auditoria Setorial e Seccional dos
Órgãos e Entidades do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais

Outubro/2008

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AUDITORIA-GERAL DO ESTADO

Governador do Estado de Minas Gerais

Aécio Neves da Cunha

Auditora-Geral do Estado

Maria Celeste Morais Guimarães

Superintendência Central de Auditoria de Gestão

José Márcio Rocha de Oliveira - Diretor

Diretoria Central de Auditoria em Contratos de Gestão

Francisco Moreira de Miranda Júnior - Diretor

Elaboração

Carlos Alberto Antão Siqueira

Henderson Márcio Gomes Domingos

Wettna Márcia Lages Ferreira

Colaboração

Janaina Mourão Bastos

Minas Gerais

Auditoria-Geral do Estado

Belo Horizonte
Outubro de 2008


APRESENTAÇÃO

O *Auditoria em OSCIPs – Manual de procedimentos* foi instituído pelo Governo do Estado, por intermédio da Auditoria-Geral do Estado, visando orientar e uniformizar procedimentos e estabelecer fundamentação técnica para que a Superintendência Central de Auditoria de Gestão, a Superintendência Central de Auditoria Operacional e as unidades integrantes do Sistema Central de Auditoria Interna possam acompanhar e avaliar a celebração, a execução e a prestação de contas relativas aos Termos de Parceria entre Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e os órgãos ou entidades do Poder Executivo.

Tendo em vista que esse modelo de parceria representa um dos eixos do Projeto Estruturador "Choque de Gestão" – que busca promover a melhoria da qualidade e a redução de custos dos serviços públicos, mediante a reorganização e a modernização do arranjo institucional e do modelo de Gestão do Estado –, os procedimentos de auditoria voltados para as OSCIPs foram adotados com a finalidade de aprimorar o processo de celebração e implementação dos Termos de Parceria para a melhor aplicação dos recursos públicos transferidos.

Este manual orienta as ações de auditoria em três momentos específicos da parceria: a celebração do Termo, seus aditamentos e sua execução propriamente dita. Em cada um dos referidos momentos são estabelecidos procedimentos específicos de auditoria operacional e de gestão a serem aplicados.

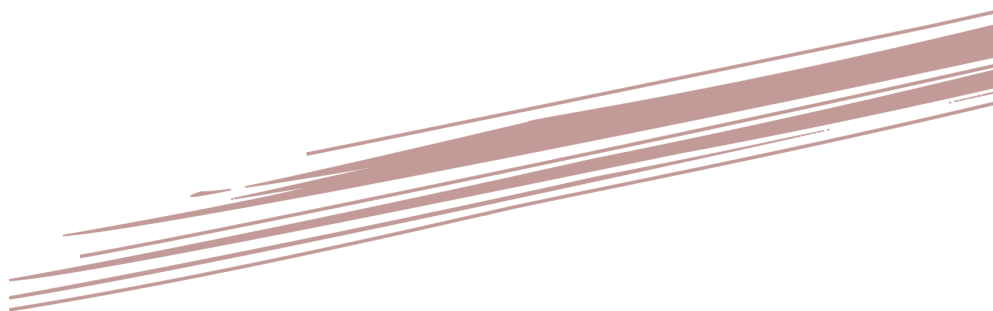
Além da apresentação dos objetivos, da metodologia e dos procedimentos de auditoria instituídos para a análise e a avaliação dos processos vinculados à celebração e à execução dos Termos de Parceria, integram este manual a descrição dos fundamentos sob os quais se estabelecem o modelo de parceria, a legislação básica, os *checklists* de verificação e os modelos de notas técnicas e relatórios para apresentação dos resultados dos trabalhos de auditoria.



O presente manual permitirá um eficaz acompanhamento dos Termos de Parceria celebrados pelo Estado e os resultados por eles alcançados, devendo ser um importante instrumento para a busca da eficiência da Administração Pública e dos melhores resultados do uso dos recursos públicos para a sociedade e o cidadão.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CONCEITO	10
QUALIFICAÇÃO	11
REQUISITOS PARA QUALIFICAÇÃO DE UMA OSCIP	11
PROCEDIMENTOS	15
CELEBRAÇÃO DO TERMO DE PARCERIA – TP.....	17
REQUISITOS	17
PROCEDIMENTOS	17
CONTEÚDO DO TERMO DE PARCERIA.....	18
ACOMPANHAMENTO, FISCALIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DO TERMO DE PARCERIA	19
PRESTAÇÃO DE CONTAS DO TERMO DE PARCERIA.....	22
AUDITORIA.....	23
QUANTO À CELEBRAÇÃO DO TERMO DE PARCERIA	23
QUANTO AO ADITAMENTO DO TERMO DE PARCERIA	24
QUANTO À EXECUÇÃO DO TERMO DE PARCERIA	25
LEGISLAÇÃO BÁSICA.....	29



INTRODUÇÃO

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), pessoas jurídicas de direito privado e sem fins lucrativos, foram regulamentadas no âmbito da União pela Lei Federal nº 9.790, de 1999. Em Minas Gerais, essa normatização se deu com a Lei nº 14.870, de 2003, constituindo um dos pilares do "Choque de Gestão", instituído pelo Governo de Minas Gerais.

A atuação das OSCIPs, voltada para a promoção do bem-estar social, complementar às atividades do Estado, é formalizada por intermédio da celebração de Termos de Parceria, por meio dos quais o Poder Público fomenta a realização de ações sociais com o compromisso de utilizar os recursos públicos transferidos de forma a atingir os objetivos propostos.

Apesar da existência de requisitos legais, que vão desde a qualificação da entidade como OSCIP até a prestação de contas dos recursos utilizados e dos resultados alcançados, os Termos de Parceria são caracterizados pelo aumento da autonomia dada às entidades parceiras para a gestão financeira dos recursos públicos, possuindo, até mesmo, a competência para a elaboração de regulamento próprio de compras.

Buscando a eficiência e a efetividade dos Termos de Parceria celebrados entre o Estado e as OSCIPs, atribuiu-se à Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, por meio do Decreto nº 44.655, de 2007, a competência para verificar a conformidade dos gastos realizados e avaliar a forma como se dá a gestão dessas entidades e o alcance dos objetivos com elas pactuados, ratificando a importância da realização concomitante de auditorias de gestão e operacional.

Nesse sentido, a Auditoria-Geral estabeleceu uma metodologia que pudesse comportar tanto a auditoria de gestão quanto a auditoria operacional das entidades, tornando possível a todo o Sistema Central de Auditoria Interna de Minas Gerais acompanhar a execução dos Termos de Parceria e opinar quanto a sua conformidade.

Este manual, elaborado pela Superintendência Central de Auditoria de Gestão, em colaboração com a Superintendência Central de Auditoria Operacional e a Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento, apresenta diretrizes para a realização de auditorias nas parcerias firmadas entre o Estado e as OSCIPs, orientando desde a análise do processo de celebração dos Termos iniciais até a prestação de contas realizada após a conclusão dos Termos de Parceria.

CONCEITO

Constitui-se OSCIP a qualificação concedida pelo Estado à pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, nos termos da lei civil, e em atividade, cujos objetivos sociais e normas estatutárias atendam ao disposto na Lei nº 14.870, de 2003, e em normas correlatas, como requisito obrigatório para a assinatura de Termo de Parceria (TP) entre o poder público estadual e o ente privado. Para esse fim, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, participações ou parcelas de seu patrimônio auferidos mediante o exercício de suas atividades e

que os aplica integralmente na consecução de seu objetivo social.

QUALIFICAÇÃO

REQUISITOS PARA QUALIFICAÇÃO DE UMA OSCIP

a) Áreas de atuação das OSCIPs:

A OSCIP deverá conter em seus objetivos sociais pelo menos uma das seguintes atividades:


- assistência social;
- cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- ensino fundamental ou médio gratuitos;
- saúde gratuita;
- segurança alimentar e nutricional;
- defesa, preservação e conservação do meio ambiente, gestão de recursos hídricos e desenvolvimento sustentável;
- trabalho voluntário;
- desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- experimentação não-lucrativa de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- defesa dos direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita;

- defesa da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos;
- fomento do esporte amador;
- ensino profissionalizante ou superior.

b) Vedações para qualificação como OSCIP:

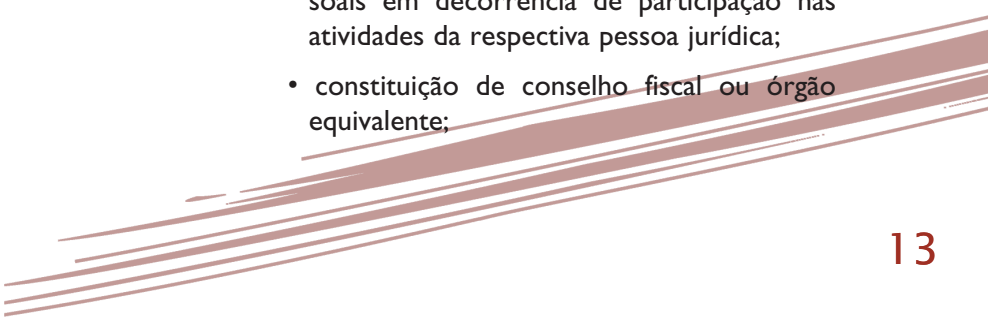
A qualificação como OSCIP não é permitida para as seguintes entidades:


- sociedade comercial;
- sindicato, associação de classe ou representativa de categoria profissional;
- instituição religiosa ou voltada para a disseminação de credo, culto ou prática de devoção e confessional;
- organização partidária e assemelhada e suas fundações;
- entidade de benefício mútuo destinada a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;
- entidade ou empresa que comercialize plano de saúde e assemelhados;
- instituição hospitalar privada não-gratuita e sua mantenedora;

- 
- escola privada dedicada ao ensino fundamental e médio não-gratuitos e sua mantenedora;
 - cooperativa;
 - fundação pública;
 - organização creditícia que tenha vinculação com o sistema financeiro nacional;
 - entidade desportiva e recreativa dotada de fim empresarial.

c) Estatuto de OSCIP:

É requisito para a qualificação de OSCIP a existência, no estatuto da organização, de normas que contemplem:

- observância, para aplicação de recursos públicos e gestão dos bens públicos, dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da razoabilidade e da eficiência;
 - duração igual ou inferior a três anos para o mandato dos membros dos órgãos deliberativos;
 - adoção de práticas de gestão administrativas necessárias e suficientes para coibir a obtenção de benefícios ou vantagens pessoais em decorrência de participação nas atividades da respectiva pessoa jurídica;
 - constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente;
- 

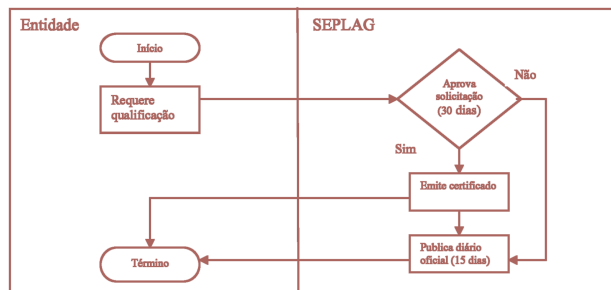
- 
- transferência, em caso de dissolução da entidade, do respectivo patrimônio líquido a outra pessoa jurídica qualificada como OSCIP ou, na falta dessa, ao Estado;
 - transferência, em caso de perda da qualificação, do acervo patrimonial adquirido com recursos públicos durante o período em que esteve qualificada e de excedentes financeiros a outra pessoa jurídica qualificada como OSCIP ou, na falta dessa, ao Estado;
 - limitação da remuneração dos administradores, gerentes e diretores aos valores praticados pelo mercado da região de atuação;
 - existência de normas que prevejam e disciplinem a prestação de contas, nos seguintes termos:
 - obediência aos princípios fundamentais de contabilidade e às normas brasileiras de contabilidade;
 - publicidade do relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, bem como das certidões negativas de débitos do INSS e FGTS;
 - realização de auditoria por auditores externos independentes da aplicação dos eventuais recursos objeto do Termo de Parceria;
 - prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pela OSCIP;
 - finalidade não-lucrativa da entidade, com a obrigatoriedade de investimento de seus

excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;

- atribuições da diretoria executiva ou do diretor executivo;
- aceitação de novos associados;
- proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido;
- natureza social dos objetivos da entidade relativos à respectiva área de atuação.

PROCEDIMENTOS

A qualificação de entidade como OSCIP é de responsabilidade da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG. O procedimento de qualificação de entidade como OSCIP está apresentado no fluxograma a seguir:



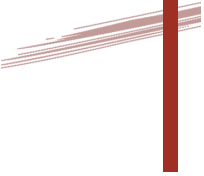
O requerimento de qualificação emitido pela entidade interessada deverá ser acompanhado de cópia da seguinte documentação:

- estatuto registrado em cartório;
- ata de eleição ou documento de nomeação



dos membros dos órgãos deliberativos;

- inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ);
- documentos que comprovem a experiência mínima de dois anos da entidade na execução das atividades indicadas no estatuto social¹;
- declaração de que a entidade não mantém agente público ativo de qualquer dos entes federados exercendo cargo de direção na entidade, exceto se cedido;
- declaração de que a entidade não possui como dirigente ou conselheiro parente consanguíneo ou afim até terceiro grau do Governador ou do Vice-Governador do Estado, de Secretário de Estado, de Senador ou de Deputado Federal ou Estadual.



Nota: (1) A entidade poderá utilizar, até 31 de dezembro de 2009, em substituição a essa exigência, a comprovação da experiência de seus dirigentes na execução das atividades indicadas em seu estatuto social. Nesse caso, exige-se a aprovação de 2/3 (dois terços) dos membros do conselho de política pública da área de atuação da entidade para celebração de termo de parceria.

CELEBRAÇÃO DO TERMO DE PARCERIA – TP

REQUISITOS

São requisitos necessários para a celebração do Termo de Parceria:

- a entidade escolhida como parceira estar qualificada como OSCIP e disponibilizar a documentação constante do item I do Anexo A do manual, apresentando-se regular;
- o órgão estatal parceiro ter elaborado a Minuta do Termo e do Programa de Trabalho, contendo o Cronograma de Desembolso e o Quadro de Previsão de Receitas e Despesas.

PROCEDIMENTOS

Constituem procedimentos obrigatórios pelo ente parceiro para a celebração de Termo de Parceria (TP):

Do órgão ou ente estatal parceiro:

- consulta ao conselho de política pública da área de atuação da entidade;
- publicação do extrato da minuta do Termo no órgão oficial dos poderes do Estado.

Da SEPLAG:

- consulta à Auditoria-Geral do Estado;
- apresentação da minuta do Termo à Câmara de Coordenação-Geral, Planejamento, Gestão e Finanças (CCGPGF).

CONTEÚDO DO TERMO DE PARCERIA

O Termo de Parceria deverá dispor, obrigatoriamente, sobre os seguintes itens:

- os direitos, as responsabilidades e as obrigações das partes signatárias;
- objeto do Termo de Parceria, acompanhado de programa de trabalho;
- especificação técnica do bem, do projeto, da obra ou do serviço a ser obtido ou realizado;
- metas e resultados a serem atingidos pela OSCIP com os prazos de execução ou cronogramas;
- critérios de avaliação de desempenho a serem utilizados mediante a incorporação de indicadores de resultados;
- previsão de receitas e despesas, em nível sintético, a serem realizadas;
- obrigações da OSCIP, entre as quais a de apresentar, ao término de cada exercício, relatório de execução contendo comparativo das metas propostas com os resultados alcançados e prestação de contas contábil;

- publicação, a cargo do órgão estatal parceiro, no órgão oficial do Estado, do extrato do Termo de Parceria e do extrato de execução física e financeira;
- rescisão do Termo de Parceria.

ACOMPANHAMENTO, FISCALIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DO TERMO DE PARCERIA

A execução do Termo de Parceria será acompanhada pelo órgão estatal parceiro, pelo conselho de política pública da respectiva área de atuação e por comissão de avaliação específica para esse fim. A função de acompanhamento e fiscalização por parte do OEP será exercida por um supervisor designado, com poder de veto, das decisões da OSCIP relativas ao TP. A designação do supervisor deverá ser feita por meio de ato formal, publicado no órgão oficial de imprensa.

No Decreto nº 44.914/08, o Supervisor assumiu importantes obrigações e responsabilidades!

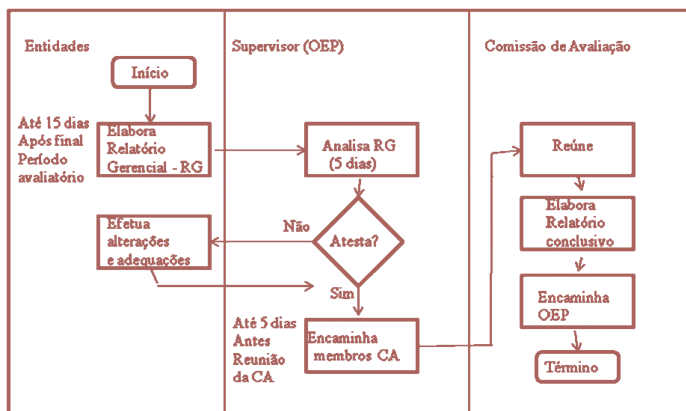
O supervisor, apoiado por servidores indicados da Assessoria Jurídica e da Contabilidade e Finanças, deverá realizar checagens amostrais periódicas, com intervalo máximo de três meses, de documentos fiscais, trabalhistas e previdenciários, contratos e extratos bancários da OSCIP, observando o cumprimento do

regulamento de compras e contratações e a adequação das despesas. É obrigação do supervisor, ainda, atestar o alcance dos resultados pactuados e emitir parecer sobre os aspectos técnicos e qualitativos das ações empreendidas pela OSCIP em cada período avaliatório, em função dos dados apresentados nos Relatórios Gerenciais.

A Comissão de Avaliação (CA) responsável pela avaliação dos resultados atingidos pela parceria, no mínimo semestralmente, é composta por um representante indicado pelo dirigente máximo de cada ente a seguir:

- SEPLAG;
- Órgão Estatal Parceiro – OEP (supervisor do termo);
- OSCIP;
- conselho de políticas públicas;
- especialista da área pertinente ao Termo de Parceria;
- eventuais intervenientes.


O Decreto nº 44.914/08 define os procedimentos e os prazos para realização do processo de avaliação da execução do TP, conforme fluxo a seguir:



Fluxo de Avaliação da Execução do Termo de Parceria

O Decreto nº 44.914/08 estabelece, ainda, a obrigatoriedade por parte da OSCIP de contratar auditoria externa independente para a verificação da aplicação dos recursos no TP cujo valor seja igual ou superior a R\$ 600.000,00. A empresa contratada para esse fim deverá ser credenciada pela Auditoria-Geral e realizar o trabalho, pelo menos, a cada doze meses.

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO TERMO DE PARCERIA




A OSCIP que tenha TP celebrado com órgão ou entidade do Estado deverá prestar contas referentes à comprovação do alcance dos resultados e da correta aplicação de todos os recursos, bens e pessoal de origem pública ao término de cada período avaliatório (pelo menos uma vez a cada semestre), ao término de cada exercício, ao final da vigência do Termo e a qualquer momento, por solicitação do OEP.

As prestações de contas anuais serão realizadas sobre a totalidade das operações patrimoniais e resultados da OSCIP.

Os seguintes documentos devem acompanhar a prestação de contas:

- relatório gerencial de execução de atividades;
- demonstração de resultados do exercício;
- balanço patrimonial;
- demonstração das origens e aplicações de recursos;
- demonstração das mutações do patrimônio social;
- notas explicativas das demonstrações contábeis, caso necessário;
- extrato da execução física e financeira;
- fluxo de caixa consolidado;
- inventário geral dos bens.



Para prestação de contas ao final do TP exige-se da OSCIP os seguintes documentos, além dos exigidos para a prestação de contas ao final do exercício:

- inventário dos bens cedidos e adquiridos;
- cópia dos recibos e notas fiscais que comprovem todas as despesas realizadas com recursos do TP;
- comprovantes de despesas reembolsadas;
- extratos bancários da conta específica do Termo;
- comprovantes da homologação das demissões e rescisões trabalhistas;
- comprovantes de regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária;
- outros documentos solicitados pelo OEP.

AUDITORIA

QUANTO À CELEBRAÇÃO DO TERMO DE PARCERIA

Na celebração do termo de parceria a auditoria atua preventivamente!

Auditoria operacional

A auditoria operacional, quanto à celebração do TP, visa verificar a regularidade do instrumento jurídico e da organização da parceira.

Nessa fase da auditoria, deverão ser observados os seguintes procedimentos:

- análise da adequação do Termo de Parceria à legislação específica;
- análise da previsão de receitas e despesas;
- verificação da existência física da OSCIP.

Auditoria de gestão

- análise do Quadro de Indicadores e Metas;
- análise se o objeto constante no Programa de Trabalho é o mesmo descrito no instrumento contratual;
- análise, a partir de vistorias *in loco*, da capacidade operacional da OSCIP.

QUANTO AO ADITAMENTO DO TERMO DE PARCERIA

Auditoria operacional

- análise da adequação do Termo de Aditamento à legislação específica;
- análise da previsão de receitas e despesas.

Auditoria de gestão

- análise do Quadro de Indicadores e Metas;
- análise se o objeto constante no Programa de Trabalho é o mesmo descrito no instrumento contratual;

- análise do Relatório de Execução (RE), elaborado pela OSCIP, e do Relatório de Avaliação (RA), elaborado pela CA, que deverão ser solicitados ao Órgão Estatal Parceiro.


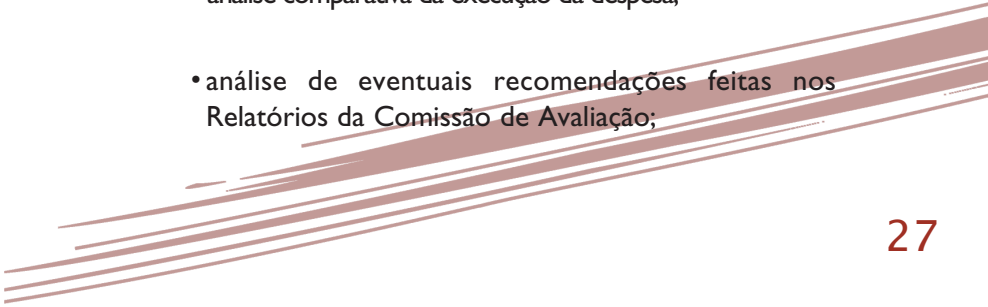
QUANTO À EXECUÇÃO DO TERMO DE PARCERIA

Na auditoria operacional a preocupação central é com a conformidade do uso do recurso público!

Auditoria operacional

- verificação do cumprimento das exigências legais;
- análise do cumprimento do regulamento de compras;
- análise da realização da receita, observando se a OSCIP:
 - movimentou os recursos repassados, em virtude do Termo de Parceria, em conta específica;
 - recebeu os repasses previstos no termo de parceria e seus aditivos, nos prazos e valores determinados;
 - atuou com pontualidade nos recebimentos, observando a devida cobrança de multas contratuais e juros de mora, quando cabível;
 - procedeu à aplicação financeira dos recursos repassados quando não utilizados no prazo de 30 dias subsequentes à liberação;

- procedeu à aplicação das receitas financeiras e receitas diretamente arrecadadas na execução do objeto do TP;
 - observou a segregação de funções entre as atividades de venda, marketing, captação de recursos, contas a receber e tesouraria.
-
- análise da execução da despesa, observando se a OSCIP:
 - dispõe dos documentos comprobatórios de realização da despesa (notas fiscais, RPA, entre outros), verificando quanto a estes:
 - legalidade e validade do documento;
 - identificação da OSCIP (denominação social, endereço e CNPJ);
 - existência de rasuras;
 - possibilidade de leitura de todo o conteúdo do documento (legibilidade);
 - preenchimento da data de emissão.
 - observância da pertinência e da relevância do gasto em relação ao objeto do Termo de Parceria;
 - verificação da existência de realização de despesas com recursos do TP antes da publicação do regulamento de compras e contratações e em finalidade diversa daquela estabelecida no TP, mesmo em caráter de emergência;
 - conformidade dos pagamentos com os valores expressos nos documentos comprobatórios de venda de bem ou contratação de serviço;

- 
- conformidade dos pagamentos com os valores decorrentes do processo de cotação, conforme regras estabelecidas no Regulamento de Compras;
 - execução das despesas em adequação ao Quadro de Previsão de Receitas e Despesas, constante do Termo de Parceria e de seus aditivos;
 - verificação de documento comprovante de que a OSCIP prestou informação quanto ao remanejamento entre as rubricas do quadro de Receitas e Despesas;
 - verificação da existência de checagens amostrais periódicas, com intervalo de até três meses, de documentos fiscais, trabalhistas e previdenciários, dos contratos e extratos bancários, observando o cumprimento do regulamento de compras e contratações e a adequação das despesas, por parte do supervisor e dos servidores indicados da Assessoria Jurídica e da Contabilidade e Finanças;
 - dispêndio de recursos com o pagamento de multas, juros, atualização monetária e demais custos decorrentes de atrasos nos pagamentos, considerando a existência de recurso disponível.
- análise comparativa da execução da despesa;
 - análise de eventuais recomendações feitas nos Relatórios da Comissão de Avaliação;
- 

- análise das despesas com pessoal, verificando:
 - forma de contratação dos profissionais (observância da legislação trabalhista e previdenciária);
 - adequação dos salários de seus administradores e demais empregados em relação aos preços de mercado;
 - observância da existência de justificativa formal da OSCIP e aprovação do OEP, no caso do aumento de gastos com pessoal previstos nos quadro de Receitas e Despesas.
- análise da conformidade dos instrumentos contratuais celebrados;
- verificação da cessão de servidores, quando for o caso;
- verificação da situação patrimonial dos bens cedidos e adquiridos.

Auditoria de gestão

Na auditoria de gestão o foco é o resultado alcançado pela OSCIP!

- análise clara acerca dos insumos, processos e produtos da OSCIP;
- solicitação da documentação e análise dos resultados apresentados no Relatório de Execução;

- análise da fidedignidade das informações contidas no Relatório de Execução, verificando o cumprimento das metas, as justificativas e a veracidade das informações prestadas:
 - análise documental;
 - entrevistas com beneficiários, demais envolvidos e especialistas;
 - análise física das atividades bem como das instalações.
- apresentação de recomendações e sugestões de melhorias;
- análise comparativa da execução do objeto do Termo de Parceria pela OSCIP em relação à execução anterior, quando for o caso.

LEGISLAÇÃO BÁSICA

- MINAS GERAIS. Lei estadual nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003 e alterações.
- MINAS GERAIS. Decreto nº 44.914, de 03 de outubro de 2008.

