ARTIGO
06/11/2026

Regulamentos, pesquisa de preços e vantajosidade nas prestações de contas do Terceiro Setor

Adriana Ribeiro de Assis
Rodrigo Marques Faulhaber

Introdução

A transferência de recursos públicos para entidades do Terceiro Setor constitui importante instrumento de concretização de políticas públicas.

Cada instrumento tem seu marco legal: a Lei Federal nº 13.019/2014, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), rege os termos de colaboração e de fomento; a Lei Federal nº 9.637/1998 e, em São Paulo, a Lei Complementar nº 846/1998, os contratos de gestão; e a Lei Federal nº 9.790/1999, os termos de parceria. Já os convênios com entidades privadas sem fins lucrativos ficaram restritos, desde o MROSC, essencialmente à participação complementar no Sistema Único de Saúde (artigos 3º, IV, e 84-A da Lei Federal nº 13.019/2014), aplicando-se a eles, no que couber, o artigo 184 da Lei Federal nº 14.133/2021 e regulamentações posteriores.

Por meio desses instrumentos, o Poder Público compartilha com organizações da sociedade civil a execução de atividades de relevante interesse coletivo.

Essa forma de atuação, entretanto, não afasta a responsabilidade pela adequada aplicação do recurso público. Justamente por se tratar de recursos públicos administrados por pessoas jurídicas de direito privado, são indispensáveis mecanismos capazes de demonstrar, de maneira objetiva e verificável, que a despesa foi necessária, razoável, regular e compatível com a finalidade da parceria.

É nesse contexto que ganham especial relevância duas questões recorrentes na fiscalização das prestações de contas:

a) a existência e a observância de regulamentos próprios de compras e de contratação de pessoal, que prevejam procedimentos públicos, objetivos e impessoais; e

b) a demonstração de que as aquisições e contratações foram realizadas em condições economicamente vantajosas.

A experiência acumulada no controle externo permite afirmar que não se trata de mero formalismo documental: esses mecanismos constituem instrumentos essenciais de governança, transparência, moralidade e proteção

do patrimônio público. O regulamento de compras, em especial, é a principal salvaguarda contra o desvio dos recursos repassados.

A autonomia da entidade e os limites decorrentes da utilização de recursos públicos

É importante partir de uma premissa: a entidade privada parceira do Poder Público não se transforma em órgão da Administração Pública pelo simples fato de receber recursos públicos.

Disso decorre que não se pode exigir da entidade a reprodução integral do regime jurídico das licitações e contratos administrativos.

Não obstante, a autonomia privada da entidade encontra limite na natureza pública dos recursos que administra e na finalidade pública que justifica a parceria.

Portanto, a pergunta que deve orientar a análise não é se a entidade realizou uma licitação nos moldes da Administração Pública, questão já superada, inclusive pela farta jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). A questão fundamental é outra: **a entidade do Terceiro Setor demonstrou que adotou procedimento capaz de assegurar transparência, impessoalidade, razoabilidade, economicidade e efetiva proteção dos recursos públicos?**

É justamente para responder a essa pergunta que os regulamentos próprios e as pesquisas de preços assumem papel central.

O regulamento próprio não é peça decorativa

O regulamento de compras e contratações representa, para a entidade, verdadeira norma interna de governança: estabelece previamente as regras para a aquisição de bens, a contratação de serviços e, conforme o caso, a seleção de pessoal.

Não basta, portanto, que exista um documento denominado "Regulamento de Compras". É necessário que ele efetivamente discipline o procedimento e que suas regras sejam conhecidas e observadas.

O tratamento normativo, porém, não é uniforme. Nos contratos de gestão, a exigência é expressa: a Lei Federal nº 9.637/1998 e a Lei Complementar paulista nº 846/1998 determinam que o Conselho de Administração aprove, e a organização social publique, regulamento próprio para a contratação de obras e serviços e para compras com recursos públicos.

Ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.923, o Supremo Tribunal Federal assentou que essas contratações devem ser

conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, nos termos do regulamento próprio editado pelas entidades, e estendeu a mesma exigência à seleção de pessoal.

Idêntica lógica rege o termo de parceria: a Lei Federal nº 9.790/1999 impõe à entidade a publicação de regulamento próprio para suas contratações e compras com recursos públicos.

Já a Lei Federal nº 13.019/2014 não contém exigência expressa de regulamento próprio para os termos de colaboração e de fomento. Nos convênios federais, a normativa em vigor tampouco o exige, mas impõe às entidades privadas sem fins lucrativos, no mínimo, cotação prévia de preços com demonstração de compatibilidade com os preços de mercado (artigo 58 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33/2023).

A ausência de previsão expressa, entretanto, não se confunde com dispensa de procedimento. Em todas as parcerias permanecem íntegros o dever de prestar contas e os princípios do artigo 37 da Constituição Federal. Por isso, o regulamento próprio constitui boa prática de governança reconhecida pelo controle externo paulista. A entidade que opta por não o instituir não se desonera de coisa alguma: apenas assume o encargo, consideravelmente mais gravoso, de comprovar caso a caso a impessoalidade e a economicidade de cada contratação realizada.

Nessa linha, o Comunicado SDG nº 16/2018 incluiu o regulamento de compras e de contratação de pessoal entre as informações que as entidades devem divulgar, e o Comunicado GP nº 15/2026 recomendou atenção à adequação desse regulamento nas parcerias custeadas por emendas parlamentares.

A auditoria, portanto, não deve se limitar a perguntar se o regulamento existe. Deve verificar, em sequência:

1. se o regulamento foi formalmente aprovado pela instância competente da entidade;
2. se contém critérios objetivos e compatíveis com os princípios que regem a aplicação de recursos públicos;
3. se foi divulgado de maneira acessível;
4. se estava vigente durante a execução da parceria;
5. se os responsáveis pelas contratações efetivamente o observaram; e
6. se os documentos produzidos permitem reconstruir o caminho percorrido até a seleção do fornecedor ou do profissional.

A ausência dessas condições fragiliza substancialmente a prestação de contas.

Esse exame, aliás, não é exclusividade dos órgãos de controle externo. A primeira linha de defesa está na própria entidade, cujo órgão deliberativo aprova o regulamento e deve zelar por seu cumprimento. A segunda cabe ao órgão público parceiro, por meio do gestor e da comissão de monitoramento e avaliação, a quem compete examinar o conteúdo do regulamento e fiscalizar sua aplicação.

A aceitação de prestações de contas que desconsiderem deficiências nas contratações compromete também quem as aprovou; nos contratos de gestão, a omissão do fiscal em comunicar irregularidades ao Tribunal de Contas gera responsabilidade solidária (artigo 9º da Lei Federal nº 9.637/1998 e artigo 10 da Lei Complementar nº 846/1998). Não se trata, portanto, de burocracia imposta de fora, mas de dever compartilhado entre a entidade e a Administração Pública.

A incidência dos princípios do artigo 37 da Constituição

Embora a entidade privada não esteja submetida, em sua integralidade, ao mesmo regime jurídico dos órgãos públicos, a utilização de recursos públicos impõe padrões mínimos compatíveis com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e economicidade, que os regulamentos próprios devem traduzir em procedimentos concretos.

A impessoalidade, por exemplo, reclama critérios que pautem a escolha de fornecedores, sem favorecimentos ou distinções injustificadas. A publicidade exige que o regulamento e os atos de contratação sejam acessíveis a qualquer interessado. A eficiência demanda planejamento. A moralidade impõe especial atenção a conflitos de interesses. Já a economicidade guarda relação com os preços usualmente praticados pelo mercado.

Na prática, são estas as premissas que o gestor público e os órgãos de controle devem procurar no regulamento:

a) procedimento formal, ainda que simplificado, aberto e com registro motivado das decisões;

b) ampla divulgação da intenção de contratar e publicação dos resultados e dos contratos;

c) pesquisa prévia de preços, com rodízio dos fornecedores consultados;

d) julgamento por critérios objetivos, nos termos do instrumento de convocação;

e) vedação à contratação de pessoas com vínculo comercial, profissional ou de parentesco com dirigentes que detenham poder decisório, conceito que alcança conselheiros, gerentes e coordenadores de compras; e

f) hipóteses de contratações diretas, com valor de alçada proporcional ao porte da entidade, sem jamais afastar a justificativa de preço.

Assim, quando a entidade não apresenta seu regulamento, não demonstra sua divulgação ou, sobretudo, não comprova seu cumprimento, não se consegue aferir se as contratações seguiram uma lógica previamente estabelecida ou se as regras foram construídas depois das despesas para simplesmente justificar escolhas já realizadas.

Pesquisa de preços: o primeiro passo para demonstrar economicidade

Entre as falhas mais relevantes e recorrentes encontradas nas prestações de contas está a contratação sem prévia pesquisa de preços.

A pesquisa de preços não constitui uma formalidade destinada apenas a preencher uma pasta de documentos: permite que a entidade conheça o mercado antes de contratar e justifique, com elementos objetivos, o valor que será pago.

A pesquisa deve ser anterior à contratação, e não produzida posteriormente para conferir aparência de regularidade a uma decisão já tomada.

Também não é suficiente apresentar única cotação, desacompanhada de qualquer elemento que permita verificar sua confiabilidade, especialmente quando existirem indícios de direcionamento, preços incompatíveis com os valores médios de mercado ou relacionamento entre os envolvidos.

A qualidade da pesquisa depende do objeto, do mercado existente, da materialidade da despesa e das circunstâncias concretas. Podem ser utilizadas cotações formais, contratações similares, atas de registro de preços, bancos de preços, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) ou outras fontes idôneas, como as relacionadas no artigo 25, § 1º, do Decreto Federal nº 8.726/2016.

O que se exige é uma **demonstração da razoabilidade do preço e da vantajosidade da contratação**.

Esse ônus é da entidade parceira: é ela quem deve demonstrar a compatibilidade dos preços contratados com os efetivamente praticados pelo mercado.

A importância da contemporaneidade dos documentos

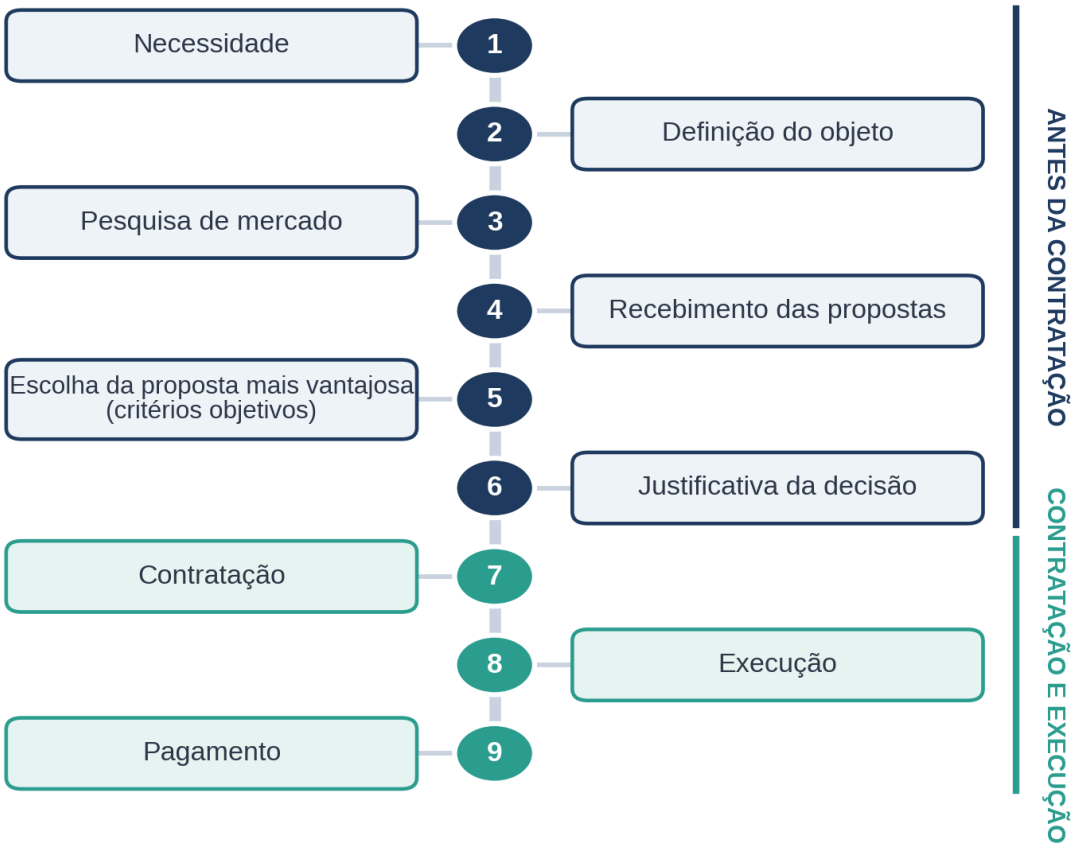
Um aspecto particularmente importante na análise das prestações de contas é a contemporaneidade da documentação.

Não é razoável considerar suficientes documentos produzidos após a fiscalização apenas para explicar uma contratação feita sem procedimento minimamente estruturado.

A prestação de contas deve permitir que o controle reconstrua os fatos prévios à contratação. Não por acaso, a própria Portaria Conjunta nº 33/2023 manda verificar a contemporaneidade da cotação prévia (artigo 62, I).

Idealmente, o processo de contratação deve revelar, em sequência lógica (Figura 1):

Figura 1 – Cadeia documental de uma contratação



Quando essa cadeia documental existe, a fiscalização da parceria exercida pelo Poder Público e pelos órgãos de controle consegue verificar a coerência da despesa.

Quando ela inexiste ou não é observada na ordem devida, a análise fica limitada à constatação de que determinado valor saiu da conta bancária

exclusiva da parceria e foi pago a determinado fornecedor. Isso comprova o pagamento, mas não necessariamente comprova sua regularidade.

Regulamento e pesquisa de preços são controles complementares

É importante compreender que as duas questões analisadas não são independentes.

O regulamento estabelece **como** a entidade deve contratar.

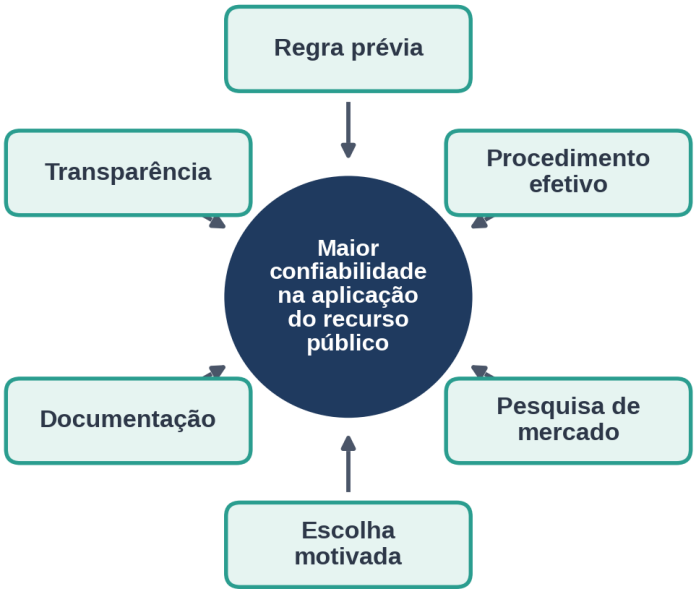
A pesquisa de preços demonstra **por que** determinado valor pode ser considerado razoável.

A documentação da escolha demonstra **por que** determinado fornecedor foi selecionado.

Já a divulgação permite que terceiros conheçam as regras pelas quais os recursos públicos estão sendo administrados.

Tem-se, assim, um conjunto de fatores que, reunidos, elevam a confiabilidade na aplicação do recurso público (Figura 2):

Figura 2 – Fatores da confiabilidade na aplicação do recurso público



A ausência de um desses elementos não conduz automaticamente à mesma consequência jurídica: devem ser consideradas a natureza e a materialidade da irregularidade, sua repercussão sobre a despesa, a existência de dano e a possibilidade de comprovação da regularidade por outros meios.

Mas é igualmente inadequado tratar essas exigências como irrelevantes ou puramente formais.

Tampouco o controle por resultados dispensa o exame dos meios. O atingimento das metas pactuadas demonstra a eficácia da parceria, mas não convalida a contratação realizada com sobrepreço ou sem demonstração de economicidade: sem pesquisa prévia, a entidade simplesmente não tem como afirmar que pagou o preço de mercado.

A fiscalização deve privilegiar a substância, sem abandonar a forma

Há uma preocupação legítima de evitar que o controle do Terceiro Setor transforme organizações privadas em meras extensões burocráticas da Administração Pública.

O controle eficiente, contudo, não exige isso.

O que se busca é assegurar que a flexibilidade própria das entidades privadas seja utilizada para aumentar a eficiência da parceria, e não para reduzir os níveis de transparência e de controle sobre o dinheiro público.

O TCESP vem reforçando essa perspectiva. O Comunicado SDG nº 25/2023 destacou a necessidade de detalhamento de quantitativos e preços no plano de trabalho e de rastreabilidade das despesas de rateio administrativo; em abril de 2026, o Tribunal publicou cartilha específica sobre rateio de custos indiretos; e a Fase V do Sistema Audesp concentra as informações dos repasses ao Terceiro Setor, assegurando o acompanhamento dessas parcerias.

Essa mesma lógica vale para a contratação de pessoal.

A despesa de pessoal e seus encargos constituem, em regra, o principal gasto das parcerias, razão pela qual o processo seletivo de empregados também precisa ser público, objetivo e impessoal, como já referido, a propósito, na ADI nº 1.923.

Também na seleção de pessoal merecem atenção especial a vedação à contratação de parentes dos dirigentes da entidade e de agentes públicos vinculados à parceria, bem como a compatibilidade da remuneração com os valores praticados pelo mercado para funções equivalentes.

Em janeiro de 2026, na ADPF nº 854, o Supremo Tribunal Federal vedou a destinação de emendas parlamentares a entidades com parentes dos parlamentares autores da indicação em seus quadros diretivo ou administrativo, inclusive quando o vínculo aparece na contratação ou subcontratação de fornecedores, diretriz cuja lógica, a nosso ver, alcança qualquer repasse ao Terceiro Setor.

Conclusão

Há décadas o TCESP fiscaliza as parcerias com entidades do Terceiro Setor e as respectivas prestações de contas e, desde 2012, conta com Diretorias de Fiscalização especializadas na matéria. Além disso, a Corte de Contas paulista dispõe de 20 Unidades Regionais que acompanham e auditam as parcerias com as entidades sem fins lucrativos. Dessa longa experiência, uma constatação se torna cada vez mais evidente: **a boa prestação de contas começa muito antes de chegar ao Tribunal de Contas.**

Ela começa quando a entidade estrutura suas regras internas, estabelece procedimentos transparentes e cria mecanismos capazes de prevenir escolhas arbitrárias, e prossegue quando o órgão público parceiro examina o conteúdo dessas regras e acompanha seu cumprimento.

Por isso, a ausência de comprovação de que a entidade possui, divulga e cumpre regulamentos próprios de compras e de contratação de pessoal, com o conteúdo mínimo aqui descrito, constitui falha relevante na demonstração da regularidade da parceria.

Da mesma forma, contratações sem prévia pesquisa de preços ou sem demonstração de que a escolha recaiu sobre proposta vantajosa comprometem a comprovação da economicidade.

Não se trata de exigir da entidade privada uma licitação formal ou um concurso público quando a lei não os impõe. Trata-se de exigir algo anterior e mais fundamental: **transparência na decisão, critérios objetivos, documentação suficiente e capacidade de demonstrar que o recurso público foi empregado da maneira mais adequada à finalidade da parceria.**

A autonomia do Terceiro Setor e o controle dos recursos públicos, portanto, não são valores incompatíveis. Ao contrário, complementam-se.

Quanto mais claras forem as regras internas, mais consistente a pesquisa de mercado e mais transparente a escolha, maior será a segurança da própria entidade, do gestor público e, sobretudo, da sociedade, destinatária final da política pública financiada.

É nessa perspectiva que deve ser compreendida a atuação dos Tribunais de Contas: não como obstáculo à execução das parcerias, mas como instrumento de proteção do interesse público e de aperfeiçoamento da governança.

Em última análise, a pergunta que deve permanecer no centro de toda prestação de contas é simples: **é possível, a partir dos documentos elaborados durante a execução da parceria, demonstrar que o recurso público foi aplicado de forma necessária, transparente, econômica e compatível com o interesse público?**

Quando a resposta é positiva, o controle encontra elementos objetivos para reconhecer a regularidade da gestão. Quando é negativa, a própria prestação de contas deixa de cumprir sua função essencial: demonstrar à sociedade que o dinheiro público foi tratado como tal, administrado com a responsabilidade que sua origem exige.