



**Centro Universitário de Brasília – UniCEUB**  
**Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS**  
**Curso de Direito**

**LEANDRO GOMES DA SILVA PASSOS**

**CONTROLE EXTERNO DE RECURSOS PÚBLICOS UTILIZADOS PELO  
TERCEIRO SETOR: A EFICÁCIA E LIMITAÇÕES FRENTE A ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA GERENCIAL**

**BRASÍLIA**

**2019**

**LEANDRO GOMES DA SILVA PASSOS**

**CONTROLE EXTERNO DE RECURSOS PÚBLICOS UTILIZADOS PELO  
TERCEIRO SETOR: A EFICÁCIA E LIMITAÇÕES FRENTE A ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA GERENCIAL**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito na Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS), do Centro Universitário de Brasília (UnICEUB).

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Karla Margarida Martins Santos.

**BRASÍLIA**

**2019**

**LEANDRO GOMES DA SILVA PASSOS**

**CONTROLE EXTERNO DE RECURSOS PÚBLICOS UTILIZADOS PELO  
TERCEIRO SETOR: A EFICÁCIA E LIMITAÇÕES FRENTE A ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA GERENCIAL**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito na Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS), do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

BRASÍLIA, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Karla Margarida Martins Santos  
Orientadora

---

Examinador (a)

*Agradeço a Deus, refúgio certo e amigo,  
por essa realização.*

*Dedico a minha família, aos meus irmãos  
da Comunidade Novo Ardor e a  
professora Karla Margarida por todo apoio  
e atenção durante o desenvolvimento  
deste trabalho.*

## RESUMO

A Reforma Administrativa de 1995, ocorrida no Brasil, originou-se do esgotamento do modelo de atuação burocrático do Estado, com a adoção do modelo gerencial, caracterizado pela eficiência nos serviços e resultados. A remodelagem da atuação estatal permitiu a aproximação das organizações da sociedade civil, compreendidas no chamado Terceiro Setor, com a Administração Pública. A Emenda Constitucional nº 19/1998 inseriu o §8º no art. 37 da Constituição Federal de 1988, que permitiu a contratação dessas organizações pela Administração Pública. As parcerias, regulamentadas pela Lei nº 13.019/2014, conhecida como MROSC, permitiram a atuação das organizações na garantia de direitos sociais presentes na Constituição de 1998, com o repasse de recursos públicos e prestação de contas, que deve ser feita por essas entidades à Administração Pública. O controle das contas é exercido pela Administração Pública e pelos tribunais de contas, sendo submetidas ao controle externo dos tribunais de contas principalmente quando são encontradas irregularidades. A fim de compreender desde o contexto histórico até o controle externo, sob a perspectiva da Administração Pública Gerencial, o presente trabalho baseia-se em pesquisas bibliográficas e análise de decisões.

**Palavras-chave:** Administração Pública Gerencial. Terceiro Setor. Prestação de Contas. MROSC. Controle Externo. Tribunais de Contas.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	6
<b>1 REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO</b> .....	8
<b>1.1 Crises: do regime burocrático ao gerencial</b> .....	8
<b>1.2 Reforma Administrativa de 1995</b> .....	13
<b>2 TERCEIRO SETOR NO BRASIL</b> .....	17
<b>2.1 Origem</b> .....	17
<b>2.2 Conceito</b> .....	18
<b>2.3 Sujeitos e suas especificidades</b> .....	19
<b>2.4 Previsão legal e constitucional</b> .....	22
<i>2.4.1 Constituição Federal</i> .....	22
<i>2.4.2 Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)</i> .....	24
<b>2.5 Parcerias com o Estado</b> .....	27
<b>3 CONTROLE EXTERNO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS</b> .....	34
<b>3.1 Competência dos Tribunais de Contas</b> .....	34
<b>3.2 Controle Externo dos entes do Terceiro Setor</b> .....	35
<i>3.2.1 Análise das decisões do Tribunal de Contas do Distrito Federal</i> .....	38
<b>3.3 Controle, MROSC e Administração Pública Gerencial</b> .....	43
<b>CONCLUSÃO</b> .....	45
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	47

## INTRODUÇÃO

A monografia em questão tem por objetivo o papel do controle externo realizado pelos tribunais de contas, sobre a prestação de contas de parcerias entre a Administração Pública e o Estado, sob a perspectiva do modelo gerencial da Administração Pública, adotado com a Reforma Administrativa de 1995.

O tema tem sido reconhecido e explorado gradativamente com a aproximação das entidades do Terceiro Setor e a Administração Pública. A monografia terá como pressuposto o controle externo exercido sobre as atividades desenvolvidas pelos entes do Terceiro Setor, tendo em vista o uso de recursos públicos. O tema é de interesse da sociedade, diante da natureza desses recursos e a guinada do enfrentamento a corrupção com a aproximação da iniciativa privada às atividades estatais.

A abordagem acerca do controle externo realizado pelos tribunais de contas relacionada ao modelo gerencial da Administração Pública encontra fundamento nas próprias características do modelo gerencial. Eficiência e qualidade nos resultados e pouca concentração em procedimentos pautam o modelo gerencial. Características que confrontam com a necessidade ostensiva de realizar o controle externo pelos tribunais de contas sobre as contas das parcerias realizadas entre as entidades do Terceiro e a Administração Pública, uma vez que no âmbito administrativo não fora realizado de forma eficaz.

A elaboração do trabalho contou predominantemente com a pesquisa bibliográfica pertinente ao tema. Foram utilizadas legislações, livros, artigos publicados, pesquisas em sites oficiais e internet. A abordagem do tema se deu como resultado da análise de decisões do Tribunal de Contas do Distrito Federal em confronto com as ponderações desenvolvidas ao longo do trabalho.

O trabalho está dividido em 3 capítulos. No capítulo 1, será abordada a Reforma do Estado, seus elementos históricos, políticos e sociais. Em seguida, será analisada, com o advento da Constituição Federal de 1988 e suas emendas, a

redescoberta das atividades de fomento voltadas a prestação de serviços essenciais por parte do Estado e seus órgãos, por hora sobrecarregados.

O capítulo 2 tratará do Terceiro Setor, em seus diversos aspectos, como a base conceitual, seus objetivos, sua composição, o seu fundamento constitucional e a sua principal regulamentação, dada pela Lei Federal nº 13.019/2014, conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), sobretudo nos pontos pertinentes as parcerias realizadas entres os entes do Terceiro Setor e a Administração Pública e sua prestação de contas.

O capítulo 3 será direcionado a atuação dos órgãos que realizam o controle externo das atividades desenvolvidas pelo Terceiro Setor, elencando a competência dos tribunais de contas, as características e os aspectos do controle externo, a análise de decisões por parte do Tribunal de Contas do Distrito Federal e as contribuições do controle externo e do MROSC frente ao modelo gerencial da Administração Pública.

## 1 REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

### 1.1 Crises: do regime burocrático ao gerencial

O Estado e a Administração pública brasileira são marcados por redefinições de seus papéis ao longo do tempo. Esses processos de redefinição geralmente são marcados por alguma crise e conseqüentemente o Estado necessita inovar a sua atuação. A redefinição de papéis perpassa por reformas administrativas: da posição de um Estado que não consegue ser eficiente em suas demandas, para um Estado, pautado em ações modernas, que soluciona problemas antes não resolvidos diante da sua ineficiência.

As crises e as conseqüentes reformas da Administração Pública Brasileira podem ser compreendidas a partir de um recorte epistemológico com a teoria de Kuhn, que entende a necessidade de mudança a partir de um sentimento de funcionamento defeituoso, de esgotamento, que pode levar à crise, sendo um pré-requisito para a uma revolução, ou seja, uma transformação<sup>1</sup>.

As reformas administrativas brasileiras se correlacionam com a essência da teoria de Kuhn, a partir da necessidade do Estado readequar, de maneira frequente, os seus objetivos e estratégias de atuação, para atender as políticas públicas e alinhá-las, cada vez mais, aos fundamentos constitucionais. Assim como o teórico destaca que a percepção de uma revolução para aqueles que serão afetados diretamente pode ser de mudanças extremas, as reformas administrativas possuem a mesma semelhança, onde setores da sociedade podem percebê-las como uma nova forma de atuação do Estado total ou parcialmente contrária a forma de atuação até então vigente.

Kuhn utiliza o termo “paradigma”, a partir de uma perspectiva científica, como algo universalmente reconhecido que gera problemas e soluções para uma comunidade científica. Aborda que a necessidade de mudança de um paradigma

---

<sup>1</sup> KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 9. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005. p. 126.

é percebida pelo seu esgotamento e que a sua implantação pode ser trabalhosa, acompanhada de resistências e críticas.<sup>2</sup>

A redefinição do papel da Administração Pública Brasileira deu-se quando as suas ações burocráticas se tornaram quase impossíveis de serem realizadas, ocasião em que o Estado entrou em uma crise não somente administrativa, mas também política e fiscal. O modelo adotado até então passou a ser questionado.

Uma nova forma de atuação estatal implica mudanças práticas com o modelo anterior, por mais específica que sejam as mudanças, elas não podem ser enfrentadas como mero incremento ao que já era praticado pelo Estado. O novo modelo adotado pela reforma administrativa deve ser assimilado como uma reconstrução e reavaliação das experiências anteriores.

A crise em si, nesse contexto, consiste exatamente em um denominador comum de que é chegado o momento para a renovação dos instrumentos e ações até então adotados. Essa transição, de um modelo em crise para um novo, objetiva resultados a partir da adoção de novos conceitos, princípios, métodos e aplicações.

A assimilação, no contexto de uma reforma administrativa estatal com a teoria de Khun é claramente aceitável, sobretudo na comparação de uma crise e o seu conseqüente resultado, a partir de uma revolução científica. As crises e reformas ocorridas no Brasil, assim como uma revolução científica, também se iniciam com o sentimento da necessidade de mudança, rompendo com o paradigma até então vigente, ocasião que passa a almejar outros resultados.

Nesse sentido, verifica-se que uma reforma administrativa é ocasionada a partir de uma crise, necessitando assim de uma ruptura com o paradigma anteriormente vigente. As reformas administrativas do Brasil ocorreram de forma semelhante, superando paradigmas, a partir da necessidade de readequação da atuação do Estado.

As reformas administrativas do Brasil estão compreendidas entre o período 1930-1995 e delimitam-se em três momentos distintos. No primeiro, se discute

---

<sup>2</sup> KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 9. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005. p. 116.

a reforma burocrática, nos anos 1930, com o governo Vargas. O segundo momento, compreendido entre a administração de Kubitschek e a reforma modernizante do governo militar, com o Decreto-Lei nº 200/67, onde houve uma crescente burocracia com a criação de agências administrativas, consubstanciando a administração pública indireta sem as observâncias de mecanismos de controle adequados. O terceiro momento, compreendido entre o retorno da democracia e a reforma administrativa de 1995, é marcado pela constatação de um modelo de intervenção estatal obsoleto e em crise, necessitado de uma inovação na matriz institucional e nos mecanismos de controle.<sup>3</sup>

A burocracia, no âmbito da Administração Pública Brasileira, possui preponderância na racionalidade entremeada pelos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, hierarquia e especialização de funções. Compreende que tal preponderância resultou a alta capacitação da Administração Pública, visando a qualidade do controle de suas ações.<sup>4</sup>

Embora a Administração Pública Brasileira tenha se pautado na qualidade do controle de suas ações, “até os dias de hoje, quando se quer falar de uma máquina administrativa emperrada, a primeira crítica que se faz é que isso se deve à burocracia”<sup>5</sup>. Embora se tenha esses percalços, não é justo, de forma absoluta, ter o sistema burocrático como prejudicial à sociedade, visto que ele se tem aprimorado.

Baseada na racionalidade e na legalidade, a Administração Pública Brasileira, no regime burocrático, tem seus pilares originados e ligados as lições de Max Weber:

O Estado, do mesmo modo que as associações políticas historicamente precedentes, é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio de coação legítima (quer dizer,

---

<sup>3</sup> REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 47.

<sup>4</sup> PISCITELLI, Rui Magalhães. A evolução do estado através da história dos direitos fundamentais, o novo direito administrativo e o regime diferenciado de contratações públicas brasileiro – RDC. **Revista Eletrônica do TCE-RS**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 46-91, set. 2014. Disponível em: [http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca\\_eletronica/revistas\\_eletronicas/edicao\\_atual/revista\\_eletronica\\_41\\_artigo03.pdf](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca_eletronica/revistas_eletronicas/edicao_atual/revista_eletronica_41_artigo03.pdf). Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>5</sup> PISCITELLI, Rui Magalhães. A evolução do estado através da história dos direitos fundamentais, o novo direito administrativo e o regime diferenciado de contratações públicas brasileiro – RDC. **Revista Eletrônica do TCE-RS**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 46-91, set. 2014. Disponível em: [http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca\\_eletronica/revistas\\_eletronicas/edicao\\_atual/revista\\_eletronica\\_41\\_artigo03.pdf](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca_eletronica/revistas_eletronicas/edicao_atual/revista_eletronica_41_artigo03.pdf). Acesso em: 22 set. 2018.

considerada legítima). Para que ele subsista, as pessoas dominadas têm que se submeter à autoridade invocada pelas que dominam no momento dado. Quando e por que fazem isto, somente podemos compreender conhecendo os fundamentos justificativos internos e os meios externos nos quais se apoia a dominação.<sup>6</sup>

A partir da lição de Max Weber, percebe-se, em síntese, os pilares da administração pública burocrática: a racionalidade, no termo “fundamentos”, a legalidade em “coação legítima” e o Estado, como “autoridade”.

Os pilares da Administração Pública Brasileira, em seu regime burocrático, encontram-se presentes na sistemática da Constituição Federal de 1988, consubstanciados principalmente no formalismo, no excesso de normas e na rigidez de procedimentos. Em síntese, o modelo burocrático weberiano apoiava-se no princípio do mérito profissional e visava substituir a administração patrimonialista, característica de sistemas absolutistas.

Para Bresser Pereira, a reforma burocrática parte do inconformismo com o modelo patrimonialista, onde havia confusão entre o público e o privado:

Com o surgimento do capitalismo e da democracia, estabeleceu-se uma distinção clara entre *res publica* e bens privados. A democracia e a administração pública burocrática emergiram como as principais instituições que visavam a proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado. Democracia é o instrumento político que protege os direitos civis contra a tirania, que assegura os direitos sociais contra a exploração e que afirma os direitos públicos em oposição ao *rent-seeking*. Burocracia é a instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes à administração patrimonialista, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional.<sup>7</sup>

A administração pública burocrática, implantada no Brasil nos idos dos anos 1930, teve por objetivo claro e bem-sucedido, de conter os abusos patrimonialistas, principalmente a ocorrência de corrupção. Ainda que tivessem boas intenções, foi um modelo ineficiente e incapaz de atender os interesses dos cidadãos,

<sup>6</sup> WEBER, Max, 1999, p. 226 *apud* REIS, Marcelo Loureiro. Reforma do estado: da administração burocrática à administração pública gerencial: o caso brasileiro. **Revista FOCO**, Vila Velha, v. 7, n. 1, p. 104-137, jan./jul. 2014. Disponível em: <http://revistafocoadm.org/index.php/foco/article/view/91/67>. Acesso em: 10 out. 2018. p. 113.

<sup>7</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 26.

como já apresentado. A ineficiência e incapacidade da administração pública burocrática pode ser percebida com o seu esgotamento. Ainda assim, Bresser Pereira analisa que:

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade e nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.<sup>8</sup>

É nesse contexto, diante da percepção de que o paradigma até então vigente, a Administração Pública burocrática, estava insustentável, diante do esgotamento da forma de atuação do Estado, é que surge um novo paradigma, a Administração Pública gerencial, conhecida também por *New Public Management*. O modelo de regime gerencial caracteriza-se pela atuação do Estado como uma grande empresa prestadora de serviços eficientes, destinados aos seus clientes, os cidadãos. O novo modelo é implantado com foco nas necessidades dos cidadãos, que são os reais beneficiários e usuários dos serviços prestados pelo Estado.

O modelo gerencial trouxe uma nova roupagem na atuação estatal, sobretudo com a prestação de serviços eficientes e de qualidade em seus resultados. Ainda que tenha trago inovações na prestação de serviços, o modelo gerencial conserva alguns princípios da administração burocrática, como o profissionalismo, a observância de critérios de mérito na admissão de servidores e a existência de um sistema de avaliação de desempenho. Embora tenha mantido princípios comuns com a administração burocrática, há uma diferença fundamental na forma de controle adotada, pois reverteu-se a sua observância, concentrando-se nos resultados, ou seja, nos fins, e não exclusivamente nos procedimentos, ou seja, nos meios, como feito no regime burocrático.

---

<sup>8</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1734>. Acesso em: 10 out. 2018. p. 10-11.

## 1.2 Reforma Administrativa de 1995

As reformas administrativas ocorridas no Brasil foram marcadas por três momentos distintos, conforme já apresentado com a lição de Rezende, quais sejam, a reforma burocrática ocorrida em 1930 no governo Vargas, a reforma modernizante no governo militar com o Decreto-lei nº 200/67 e a reforma administrativa de 1995, com a adoção do regime gerencial. Ainda que tenham ocorrido três reformas administrativas no Brasil, destaca-se a predominância clara de dois regimes: o regime burocrático, nas reformas do governo Vargas e do governo militar e o regime gerencial, na reforma administrativa de 1995.

A reforma da administração pública, adotando o regime gerencial, foi ensejada por problemas em três dimensões: o déficit fiscal, o esgotamento do modelo de intervenção do Estado nos campos econômico e social e o modelo burocrático de gestão pública, considerado excessivamente burocrático. Foi nesse interim que o Estado, por intermédio do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, construiu e divulgou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)<sup>9</sup>, em 1995.

O PDRAE de 1995 foi um instrumento pelo qual o Estado formalizou a readequação de sua atuação, frente as necessidades da sociedade. Trata-se de um documento em que foram apresentadas as diretrizes e mecanismos para serem adotados, visando reorganizar o Estado, fortalecendo as funções de regulação e de coordenação e reduzindo a sua forma de atuação na execução e prestação direta de serviços. Além disso orientou-se "pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações públicas".<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> BRASIL. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado**. Brasília, nov. 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

<sup>10</sup> BRASIL. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado**. Brasília, nov. 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018. p. 21.

Um dos maiores anseios da reforma de 1995 foi a implantação de uma cultura gerencial perpetuada em todas as organizações públicas, fundida pelos seguintes elementos, conforme dispõe o Plano Diretor: (i) definição precisa dos objetivos que o gestor público deverá atingir em sua unidade; (ii) garantia de autonomia na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros; (iii) controle a posteriori dos resultados; e (iv) maior participação das organizações da sociedade civil na Administração Pública.<sup>11</sup>

Quanto as funções do Estado, o PDRAE de 1995 as realocou em quatro grupos: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não-exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado. Por hora, levando em consideração a temática deste trabalho, destaca-se o grupo dos serviços não-exclusivos:

Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.<sup>12</sup>

Posteriormente, o PDRAE de 1995 elenca os objetivos para os serviços não-exclusivos. Apresenta por objetivo uma atuação simultânea do Estado com a organizações públicas privadas, concretizada com a transferência da execução dos serviços não-exclusivos, de modo que permita maior autonomia e conseqüentemente maior responsabilidade. Acrescenta ainda que a prestação de serviços deve ser acompanhada pela sociedade, permitindo assim o controle social, na medida em que a sociedade avalie a qualidade deles. Por fim, aborda que a

---

<sup>11</sup> BRASIL. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado**. Brasília, nov. 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018. p.22.

<sup>12</sup> BRASIL. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado**. Brasília, nov. 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018. p.41-42

transferência da execução dos serviços requer maior parceria entre o Estado e as organizações, ao ponto de aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente e com um custo menor.<sup>13</sup>

A partir desses objetivos, conclui-se que os serviços não-exclusivos podem ficar sob o controle do Estado, serem privatizados ou financiados pelo Estado e controlados pela sociedade. O Estado financia esses serviços, por intermédio de subsídios enviados para as organizações públicas não-estatais, que têm sido conhecidas como “organizações sociais”.<sup>14</sup>

Essa remodelagem da forma de atuação estatal, na seara normativa constitucional, materializou-se com a Emenda Constitucional nº 19, promulgada em 1998. A Emenda Constitucional nº 19 de 1998 atentou-se aos dispositivos relacionados a execução dos objetivos contidos no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. O art. 3º da Emenda Constitucional nº 19/1998 introduziu o §8º do art.37 da Constituição Federal, trazendo justamente a validade dos contratos de gestão celebrados entre o Poder Público e as organizações sociais. O art. 37, §8º, da Constituição Federal passou a ter a seguinte redação<sup>15</sup>:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

<sup>13</sup> BRASIL. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado**. Brasília, nov. 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018. p.45-46

<sup>14</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 50.

<sup>15</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 20 maio 2019.

I - o prazo de duração do contrato; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - a remuneração do pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Na seara infraconstitucional, em atenção ao disposto na Constituição Federal, no art. 37, §8º, o contrato de gestão com organizações sociais foi disciplinado pela Lei nº 9.637/98. A partir disso, o fortalecimento do Terceiro Setor como ente de colaboração do Estado foi tomando corpo, dada a possibilidade de contratação de entidades.

Por fim, tal fortalecimento se deu, sobretudo, com a publicização das atividades de interesse público, em observância ao princípio da subsidiariedade e no modelo de Administração Pública gerencial. Inicia-se o processo de incentivo e fortalecimento de parcerias entre Estado e sociedade civil organizada, com os contratos de gestão, na busca da realização dos interesses sociais e do desenvolvimento de entidades do Terceiro Setor, discutido no capítulo a seguir.

## 2 TERCEIRO SETOR NO BRASIL

### 2.1 Origem

A implantação do modelo gerencial na Administração Pública Brasileira esclareceu a necessidade de aplicar o princípio da eficiência nas atividades estatais, tendo em vista o déficit público com a ineficácia da aplicação de recursos governamentais. O objetivo era de melhorar a qualidade e a quantidade dos serviços destinados aos cidadãos, prestados pelo Estado.<sup>16</sup>

O princípio da eficiência foi inserido no texto da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, precisamente no art. 37, caput. Referido artigo do texto constitucional elenca vários princípios a serem observados pela Administração Pública. Acerca do princípio da eficiência, Alexandre Moraes entende:

É o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.<sup>17</sup>

A adoção do modelo gerencial e a crescente demanda social pela atuação diferente do Estado, marcada pela ineficiência dos serviços prestados na vigência do modelo de atuação estatal anterior, impulsionaram o Estado a reduzir sua intervenção em diversas esferas, tendo que recorrer aos processos de privatização dos serviços, firmando parcerias com entidades privadas, a fim de atender ao interesse público.<sup>18</sup>

A partir dessa necessidade, as entidades privadas passaram a realizar parcerias com o Estado, com a finalidade de exercer os serviços e atender ao interesse público. Essas entidades são compreendidas como parte da sociedade civil

---

<sup>16</sup> MELO, Clarissa Azevedo Araújo. **O controle externo das parcerias entre a administração pública e as entidades do terceiro setor**. 2011. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011. p. 9.

<sup>17</sup> MORAES, Alexandre de. **Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 30.

<sup>18</sup> SOBRINHO, Antonio José Pinheiro Léda. **O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a Lei nº 13.019/2014 e sua repercussão na contratação com o Poder Público**. 2017. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2017. p. 10.

e consideradas como entes que compõe o chamado Terceiro Setor<sup>19</sup>, compreendido a seguir.

## 2.2 Conceito

O chamado Terceiro Setor compreende as entidades privadas sem fins lucrativos ou econômicos. A denominação “terceiro” surge por exclusão, a partir da ideia que existem outros setores. O primeiro setor é o Estado e segundo setor é o privado empresarial. Os três setores coexistem entre si e o último, o Terceiro Setor, atua desenvolvendo atividades que não se incluem entre as governamentais e as empresariais.<sup>20</sup>

A atuação do Terceiro Setor, lado ao Estado, considerado como o Primeiro Setor, e as entidades privadas com finalidade lucrativa, o Segundo Setor, pode ser esclarecida a partir da lição de Cardoso:

O Terceiro Setor descreve um espaço de participação e experimentação de novos modelos de pensar e agir sobre a realidade social. Sua afirmação tem o grande mérito de romper com a dicotomia entre o público e o privado, no qual o público era sinônimo de estatal e o privado, de empresarial.<sup>21</sup>

O terceiro setor é formado pelas várias entidades da sociedade civil que prestam serviços em áreas de interesse social e público sem fins lucrativos. As entidades atuam em paralelo ao Primeiro Setor, que é o Estado, representado pela administração pública e ao Segundo Setor, que é o mercado, com atuação em serviços e bens com finalidade lucrativa.<sup>22</sup>

Outro conceito, de José Eduardo Sabo Paes, apresenta o Terceiro Setor como o “conjunto de organismos, organizações ou instituições dotadas de

---

<sup>19</sup> MELO, Clarissa Azevedo Araújo. **O controle externo das parcerias entre a administração pública e as entidades do terceiro setor**. 2011. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011. p. 10

<sup>20</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 181.

<sup>21</sup> CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da sociedade civil. *In*: IOSCHPE, Evelyn Berg (org.). **3º Setor: desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro: GIFE/ Paz e Terra, 1996. p. 8.

<sup>22</sup> PEREIRA, Milton. **Gestão para Organizações Não Governamentais**. 1. ed., Florianópolis: Tribo da Ilha, 2013. p. 29

autonomia e administração própria que apresentam como função e objetivo principal atuar voluntariamente junto à sociedade civil visando ao seu aperfeiçoamento”.<sup>23</sup>

As entidades que compõe o Terceiro Setor têm sido nomeadas e identificadas por diversas expressões como organizações não governamentais - ONG, organizações sem fins lucrativos, entidades filantrópicas, organizações da sociedade civil, entidades voluntárias e organizações sociais.

As entidades do Terceiro Setor são classificadas em Serviços Sociais Autônomos (Sistema S), Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), Fundações de Apoio e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs).

Algumas dessas entidades possuem previsão legal no artigo 44 do Código Civil Brasileiro, como as associações (fins não econômicos) e as fundações (fins religiosos, morais, culturais ou de assistência). Caso essas entidades sejam reconhecidas pelo Poder Público, há a possibilidade de formalizar parcerias, a fim de atender o interesse público com o fomento da Administração Pública Brasileira.<sup>24</sup>

O Terceiro Setor tem sido gradativamente reconhecido, tendo em vista a sua importância para a sociedade, ao atender demandas sociais, suprindo as necessidades dos cidadãos de forma simples e eficaz, com responsabilidade social, caracterizada pelo idealismo de suas atividades.

### **2.3 Sujeitos e suas especificidades**

Conforme abordado no tópico anterior, as entidades do Terceiro Setor são classificadas em Serviços Sociais Autônomos (Sistema S), Organizações Sociais

---

<sup>23</sup> PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 7. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2010. p.68.

<sup>24</sup> SOBRINHO, Antonio José Pinheiro Léda. **O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a Lei nº 13.019/2014 e sua repercussão na contratação com o Poder Público**. 2017. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2017. p. 12.

(OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), Fundações de Apoio e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs).

Os Serviços Sociais Autônomos se consubstanciam no Sistema S, que é formado por confederações privadas, no exercício de atividades de determinadas categorias profissionais voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica. O Sistema S é composto pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Social do Comércio (Sesc), Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop) e Serviço Social de Transporte (Sest).

A atuação das várias confederações que compõe o Sistema S é fomentada a partir de contribuições sociais, cobradas direta e compulsoriamente da iniciativa privada, conforme previsão legal do artigo 240 da Constituição Federal de 1988:

Art. 240. Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.<sup>25</sup>

As Organizações Sociais (OS) são entidades que atuam a partir da celebração de “contratos de gestão” com a Administração Pública, recebendo recursos públicos. Para celebrarem os “contratos de gestão” é necessária sua prévia qualificação mediante aprovação do Ministro de Estado correspondente à área de atuação.

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) são aquelas entidades em atividade regular, no mínimo de três anos, que atuam em diversas áreas, como por exemplo, na assistência social e na promoção de segurança alimentar e nutricional. Celebram “termos de parceria” com a Administração Pública e

---

<sup>25</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 10 jun. 2019.

recebem recursos públicos, na forma do artigo 3º da Lei nº 9.790/1999<sup>26</sup>. Sua qualificação ocorre por ato vinculado, requerida junto ao Ministério da Justiça.

As Fundações de Apoio celebram convênios ou contratos com instituições federais de ensino superior e instituições científicas e tecnológicas. Apoiam projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação.

Já as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) são as entidades reguladas pelo MROSC. Em síntese, são as entidades privadas sem fins lucrativos, ou seja, aplicam todos os rendimentos percebidos em seu objeto social. Geralmente atuam no combate à pobreza, na geração de trabalho e renda, na educação e capacitação de trabalhadores rurais e em projetos de interesse público e de cunho social. Estão englobadas também as organizações religiosas que se dedicam a atividades e projetos de interesse público e de cunho social, distintos de fins exclusivamente religiosos.

As entidades do Terceiro Setor devem ter suas demandas judiciais atendidas pela Justiça Estadual, competência conferida por analogia a Súmula nº 516 do STF “O Serviço Social da Indústria (SESI) está sujeito à jurisdição da Justiça estadual”<sup>27</sup>.

Diante das demandas nos serviços prestados, as entidades devem manter um quadro pessoal proporcional às necessidades. Os empregados das entidades devem ser enquadrados como celetistas, submetidos a processo seletivo, em observância aos princípios da publicidade e moralidade, caso haja a aplicação de recursos públicos.

No âmbito da Responsabilidade Civil, as entidades possuem responsabilidade subjetiva, devendo ser aplicado o artigo 927, parágrafo único do Código Civil Brasileiro. A aplicação de tal dispositivo leva em consideração a natureza

---

<sup>26</sup> BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm). Acesso em: 11 jun. 2019.

<sup>27</sup> BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Súmula nº 516**. O Serviço Social da Indústria (SESI) está sujeito à jurisdição da Justiça estadual. Brasília: Superior Tribunal de Justiça. 12 de dezembro de 1969 Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2484>. Acesso em: 12 jun. 2019.

das atividades desenvolvidas, que é privada. Ainda que tenham relevância social, as atividades são prestadas em nome próprio e sem delegação do Poder Público.<sup>28</sup>

Por fim, possuem imunidade tributária, de acordo com cada entidade, serviço prestado e cumprimento de requisitos legais, dada à ausência de fins lucrativos na execução de suas atividades, na forma do art. 150, inciso VI, alínea “c” da CF<sup>29</sup>. Possuem também isenção do imposto de renda, da contribuição social, no caso de algumas instituições filantrópicas, conforme o art. 15 da Lei nº 9.532/1997<sup>30</sup> e do imposto de importação e de produtos industrializados, se tratando de instituições de educação e de assistência social, conforme art. 2.º, I, “b”, da Lei 8.032/1990<sup>31</sup>

## 2.4 Previsão legal e constitucional

### 2.4.1 Constituição Federal

A Constituição Federal de 1988 busca construir uma sociedade livre, justa e solidária, para tanto, afim de alcançar esse ideal, adota meios de enfrentamento aos problemas sociais com a promoção de direito à educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e a infância e assistência aos desamparados. Nessa perspectiva, como abordado em tópicos anteriores, a própria Constituição Federal de 1988 oportunizou o desenvolvimento do Terceiro Setor, justamente ao possibilitar a sua atuação da iniciativa privada na garantia de diversos direitos sociais.

A análise de alguns artigos da Carta Magna, como o art. 1º, incisos II, III e IV, que apresenta como fundamentos da República Federativa do Brasil, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e a livre iniciativa, respectivamente, o art. 3º, inciso I, que traz como objetivo uma sociedade livre, justa e solidária e o art. 5º, incisos XVII, XVIII e XX, que garantem acerca das liberdades de associação e a

<sup>28</sup> REZENDE, Rafael Carvalho. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo, Editora Método, 2015. p. 221.

<sup>29</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 13 jun. 2019.

<sup>30</sup> BRASIL. **Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997**. Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9532.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9532.htm). Acesso em: 13 jun. 2019.

<sup>31</sup> BRASIL. **Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990**. Dispõe sobre a isenção ou redução de impostos de importação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8032.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8032.htm). Acesso em: 13 jun. 2019.

autonomia das associações, permite compreender a relação do Terceiro Setor com a Constituição Federal<sup>32</sup>. Oliveira sustenta que o Terceiro Setor é o resultado da combinação do exercício da cidadania, através da participação dos cidadãos, seja individual ou de modo associativo, nos assuntos de interesse da sociedade, atrelada com a busca pela solidariedade entre os indivíduos. Somando esses direitos, o Terceiro Setor tem por fundamentos constitucionais o princípio da solidariedade ou participação social e princípio da liberdade de associação.<sup>33</sup>

Um dos aspectos mais importantes da Constituição Federal de 1988 relacionados ao Terceiro Setor diz respeito a participação da iniciativa privada e da sociedade em atividades consideradas como de interesse social. A Carta Magna possibilita essa atuação na saúde (arts. 197 a 198), na assistência social (art. 204), na educação (art. 205), entre outras. A participação dos entes do Terceiro Setor, enquanto iniciativa privada, por intermédio de contratos com o Poder Público, encontra fundamento constitucional no art. 37, §8º da CF:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - o prazo de duração do contrato; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - a remuneração do pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

<sup>32</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 15 jun. 2019.

<sup>33</sup> OLIVEIRA. Gustavo Justino de. Direito do terceiro setor. **Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS**, Belo Horizonte: Fórum ano 1, n. 1, jan./jun. 2007, p. 26.

As considerações elencadas com base na Constituição Federal, de matéria pertinente ao Terceiro Setor, possibilitam compreender a sua atuação e papel para o desenvolvimento da sociedade. A Constituição Federal possibilitou uma regulamentação por lei, no art. 37, §8º, com maiores detalhes, acerca da relação dos entes do Terceiro Setor com o Estado. É regulado pela Lei nº 13.019/2014 (MROSC), conforme considerações a seguir.

#### *2.4.2 Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)*

O Terceiro Setor possui também disciplina na Lei nº 13.019/2014<sup>34</sup>, conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) é disciplinado em torno dos pilares da contratualização, sustentabilidade econômica e certificação das entidades.

Os princípios e diretrizes do MROSC são consolidados pelos fundamentos da gestão pública democrática, da participação social, do fortalecimento da sociedade civil e da transparência na aplicação dos recursos públicos, conforme dispõe do art. 5º do MROSC. Esses fundamentos podem ser observados ao longo da referida lei, com a possibilidade de participação do cidadão e da sociedade civil como um todo na avaliação das propostas de execução de projetos, nas decisões e nas fiscalizações do uso dos recursos públicos. O cidadão e a sociedade civil possuem referência para atuar a partir da ampla publicidade dos atos pertinentes às Organizações da Sociedade Civil.

O MROSC traz meios viáveis para a formalização das parcerias realizadas entre o Estado e os entes do Terceiros Setor. O art. 42 do MROSC apresenta três instrumentos necessários para a formalização das parcerias, quais

---

<sup>34</sup> BRASIL. **Lei nº 13.019, 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm). Acesso em: 19 jun. 2019.

sejam, a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme a parceria realizada. O art. 2º trouxe as seguintes considerações acerca desses instrumentos de formalização de parcerias:

VII - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Dentre os três instrumentos, a partir da disposição legal, há algumas diferenças quanto ao uso de recursos públicos, presente no termo de colaboração e no termo de fomento e ausente no acordo de cooperação. Outra diferença diz respeito a qual das partes propõe a parceria, onde no termo de colaboração a parceria é proposta pela administração pública e no termo de fomento a parceria é proposta pelas organizações da sociedade civil.

Para a formalização das parcerias é necessário que ocorra o Chamamento Público, disciplinado no art. 2º, inciso XII do MROSC como o meio de seleção da respectiva organização da sociedade civil a firmar parceria por intermédio termo de colaboração ou fomento, e ainda, deve garantir a isonomia, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a igualdade, a publicidade, a probidade administrativa, a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo. Embora o chamamento público tenha o caráter seletivo, em algumas hipóteses ele pode ser dispensado, conforme elenca o art. 30 do MROSC:

I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias;

II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social;  
III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;  
VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.<sup>35</sup>

As organizações da sociedade civil, ou seja, as entidades, devem atender a uma série de singularidades para celebrar parceria com o Estado. São os requisitos, exigências e vedações compreendidos entre os arts. 33 e 41 do MROSC, que serão abordados no tópico a seguir.

O MROSC disciplina acerca da remuneração dos dirigentes e empregados das entidades que firmam parcerias com o Estado. O art. 46, inciso I do MROSC disciplina que poderão ser pagas, com recursos da parceria, a equipe de execução da parceria e o pessoal da entidade durante a vigência da parceria. O § 1º do referido artigo descarta a reponsabilidade da entidade pelo pagamento das obrigações vinculadas à parceria com os recursos públicos, quando a administração pública não os transferir. Já o § 3º faz uma ressalva quando a vinculação da equipe e do pessoal da entidade com o poder público, ainda que remunerados com recursos públicos, inexistente qualquer tipo de vínculo trabalhista.

A responsabilidade por monitorar, avaliar e fiscalizar as parcerias e seus andamentos é da Administração Pública, conforme dispõe o art. 58 e seguintes do MROSC. A Administração Pública deverá emitir relatórios que descrevem as atividade e metas estabelecidas, valores repassados, documentos comprobatórios de gastos e possíveis auditorias. O monitoramento é de extrema importância, ocasião em que a Administração Pública poderá retomar os bens públicos, caso seja comprovada

---

<sup>35</sup> BRASIL. **Lei nº 13.019, 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm). Acesso em: 19 jun. 2019.

a má execução das atividades ou assuma a execução do objeto de parceria, a fim de garantir que serviços essenciais à comunidade não deixem de ser prestados.

Por fim, o MROSC traz inovações quanto a forma de Prestação de Contas, conforme o art. 63 e seguintes. A prestação de contas que será feita anualmente, possibilitando a sociedade o direito de saber como seu dinheiro será empregado, ao disponibilizar suas destinações em plataforma eletrônica. O art. 72, § 2º do MROSC avança ao possibilitar, por meio de autorização, a devolução de recursos com ações compensatórias de interesse público, quando a prestação de contas for avaliada como irregular, porém inexistente dolo, fraude ou necessidade de devolução integral dos valores. Além dessas inovações, outros detalhes serão apresentados no tópico a seguir.

## 2.5 Parcerias com o Estado

O MROSC institui como instrumentos viáveis para a realização de parcerias entre o Terceiro Setor e o Estado, o termo de colaboração, o termo de fomento e o acordo de Cooperação, conforme citados no tópico anterior.

O termo de colaboração é conceituado no art. 2º, inciso VII do MROSC como “instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros”<sup>36</sup>. A iniciativa do termo de colaboração é da administração pública, por intermédio de seus conselhos de políticas públicas, que apresentarão as propostas, conforme o art. 16, parágrafo único do MROSC.

---

<sup>36</sup> BRASIL. **Lei nº 13.019, 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm). Acesso em: 19 jun. 2019.

Já o termo de fomento é o “instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros” na forma do art. 2º, inciso VIII do MROSC<sup>37</sup>. Nesse instrumento a iniciativa pela parceria insurge da própria entidade do Terceiro Setor, na forma no art. 17 do MROSC.

O acordo de cooperação possui definição quase idêntica aos termos de colaboração e fomentos. Possui semelhança quanto a formalização e finalidades, porém há diferença quanto ao envolvimento de recursos públicos, pois neste instrumento existe a ausência da transferência de recursos públicos, conforme disposição do art. 2º, inciso VIII-A do MROSC.

Compreende-se que esses instrumentos de formalização das parcerias, principalmente o termo de fomento e de colaboração leva as entidades do Terceiro Setor a se tornarem verdadeiras parceiras da Administração Pública, em atendimento ao interesse público, e não apenas meras responsáveis pelo uso de recursos do Estado para execução de políticas públicas.<sup>38</sup>

No tópico anterior foi apresentado o chamamento público, que se trata do meio utilizado para selecionar as entidades do Terceiro Setor afim de firmar parcerias com o Estado por intermédio dos termos de colaboração e fomento ou acordo de cooperação. A celebração desses instrumentos de parceria exige das entidades a observância de uma série de requisitos, exigências e vedações.

---

<sup>37</sup> BRASIL. **Lei nº 13.019, 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm). Acesso em: 19 jun. 2019.

<sup>38</sup> SOUSA, Otavio Augusto Venturini de. Parcerias com o terceiro setor no Brasil: evolução e aspectos críticos nos últimos 20 anos. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública. – RBEFP**, Belo Horizonte, ano 4, n. 12, p. 151-161, set./dez. 2015. p. 158.

O art. 33 do MROSC determina que as entidades parceiras devem ser regidas por normas internas que expressem objetivos de relevância pública e social; que no caso de dissolução, seu patrimônio seja destinado a outra entidade com objeto social congênera; que atenda os princípios e normas de contabilidade; que possuam de um à três anos, no mínimo, existência e Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ; tenha experiência no objeto da parceria; tenha instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento da parceria.

Na celebração das parcerias, as entidades deverão apresentar certidões que atestem a sua regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições, de dívida ativa e de existência jurídica, neste caso, expedida pelo cartório de registro civil. Além dessas certidões, deverão apresentar as cópias do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, no caso de sociedade cooperativa, a certidão simplificada emitida por junta comercial, da ata de eleição do quadro dirigente atual e a relação nominal com os dados de cada um dos dirigentes da entidade. Além dessas certidões e cópias, todas exigidas no art. 34 do MROSC, as entidades deverão comprovar que seu funcionamento é no endereço declarado no momento da seleção.

O MROSC permite a execução da parceria em rede, ou seja, duas ou mais entidades desenvolvem as atividades da parceria, mas com responsabilidade integral da entidade celebrante do termo, desde que essa atenda algumas exigências do art. 35 do MROSC: signatária

I - mais de cinco anos de inscrição no CNPJ;

II - capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar diretamente a atuação da organização que com ela estiver atuando em rede.

Parágrafo único. A organização da sociedade civil que assinar o termo de colaboração ou de fomento deverá celebrar termo de atuação em rede para repasse de recursos às não celebrantes, ficando obrigada a, no ato da respectiva formalização:

I - verificar, nos termos do regulamento, a regularidade jurídica e fiscal da organização executante e não celebrante do termo de colaboração ou do termo de fomento, devendo comprovar tal verificação na prestação de contas;

II - comunicar à administração pública em até sessenta dias a assinatura do termo de atuação em rede.<sup>39</sup>

Além desses requisitos e exigências elencados pelo MROSC às entidades, traz algumas vedações. O art. 39 do MROSC disciplina que são impedidas de celebrar qualquer das modalidades de parceria, a entidade que não esteja regularmente constituída ou que não tenha autorização para o seu funcionamento no Brasil, no caso das estrangeiras; que não tenha prestado contas de parceria anterior; que algum de seus dirigentes ou respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau sejam membros no Ministério Público ou dirigentes de órgão ou entidade da Administração Pública, que seja parte no termo; que tenha tido contas rejeitadas nos últimos cinco anos; que tenha sido punida de participar de licitações ou contratar com administração pública; que tenha tido suas contas ou de seus dirigentes julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas nos últimos 8 (oito) anos; e que tenha algum de seus dirigentes responsável por falta grave, inabilitado para cargos de confiança e responsável por ato de improbidade.

O MROSC permite uma análise e abordagem dinâmica ao longo dos seus dispositivos, pois traz de forma sistemática seus conceitos, regulamentações, exigências e vedações. Dentre sua sistemática e inovações, merece destaque no que diz respeito a prestação de contas, que é conceituada e delimitada pelo art. 2º, inciso XIV, do MROSC:

XIV - prestação de contas: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo duas fases: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

---

<sup>39</sup> BRASIL. **Lei nº 13.019, 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm). Acesso em: 19 jun. 2019.

- a) apresentação das contas, de responsabilidade da organização da sociedade civil;
- b) análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da administração pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle;<sup>40</sup>

As prestações de contas são obrigatórias e devem ser apresentadas anualmente, conforme o art. 49 do MROSC. Existem regras, prazos e normas a serem seguidos, nas conformidades do MROSC, do instrumento de parceria e do plano de trabalho em questão. O art. 64 do MROSC elenca que a prestação de contas deve permitir a avaliação do andamento ou conclusão do objeto da parceria realizada, contendo as atividades realizadas, metas e resultados esperados durante aquele período, bem como demonstrar o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada. Além do que for apresentado pela entidade, a Administração Pública deverá considerar em sua análise, quando houver, os relatórios de visita técnica realizada in loco e de monitoramento e avaliação, que atestam a conformidade do objeto do contrato com os resultados alcançados, conforme destaca o art. 66, parágrafo único, do MROSC.

O art. 67 do MROSC assegura que quando da realização da análise da prestação de contas, um parecer técnico deve ser emitido pelo gestor contendo a avaliação do cumprimento total do objeto, caso seja prestação de contas única, ou avaliação do cumprimento das metas do objeto, no caso de prestação de contas de parcerias que excedam um ano. Sobre eficácia e efetividade da execução do objeto, os pareceres técnicos devem apresentar os resultados já alcançados e seus benefícios, os impactos econômicos ou sociais, o grau de satisfação do público-alvo e a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado.

A prestação de contas deve observar os prazos previstos no art. 69 do MROSC. O prazo para a prestação de contas é de até noventa dias, contados do

---

<sup>40</sup> BRASIL. **Lei nº 13.019, 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm). Acesso em: 19 jun. 2019.

término da vigência da parceria ou do final de cada exercício, se a parceria exceder um ano, podendo ser prorrogado por até 30 dias, mediante justificativa. O referido artigo faz uma ressalva, com a existência da possibilidade de tomada de contas especial, ou seja, antes desses prazos apresentados, quando a Administração Pública encontre evidências de irregularidade na execução do objeto.

Após a análise da prestação de contas e constatada irregularidades, o art. 70 do MROSC dispõe que a entidade terá até 45 dias, prorrogável por igual período, para sanar a irregularidade ou cumprir com a obrigação e caso não o faça, a Administração Pública adotará as providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento.

A Administração Pública deve observar o prazo de até 150 dias, prorrogável justificadamente por igual período, para apreciar a prestação de contas, contados do seu recebimento ou do cumprimento de alguma diligência exigida, conforme o art. 71 do MROSC. A Administração Pública observará o art. 72 do MROSC acerca da conclusão da prestação de contas, avaliando-as como regulares, regulares com ressalva ou irregulares por omissão, por descumprimento injustificado dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho, por danos ao erário ou por desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos. Quanto a avaliação das contas como irregulares, o MROSC avança no art. 72, § 2º, ao possibilitar, por meio de autorização, a devolução de recursos com ações compensatórias de interesse público, quando a prestação de contas for avaliada como irregular, porém inexistente dolo, fraude ou necessidade de devolução integral dos valores. Além dessas inovações, outros detalhes serão apresentados no tópico a seguir.

O MROSC trouxe inovações na prestação de contas diante da realidade digital, determinando no art. 65 que todos os seus atos e documentos devem ser disponibilizados em plataforma eletrônica, como acesso a qualquer interessado. Os referidos atos e documentos serão considerados originais para efeitos de prestação de contas, desde que possuam garantia da origem e de seu signatário por certificação digital, conforme dispõe o art. 68 do MROSC.

A prestação de contas abordada pelo MROSC é um dos pontos importantíssimos a serem observados nas parcerias entre as entidades do Terceiro Setor e o Estado, sejam elas por intermédio do termo de colaboração ou do termo de

fomento, com vistas a garantir a eficiência e resultado na execução do objeto, garantindo a prestação de serviços a sociedade e evitando que alguns casos de parcerias sejam submetidos ao controle externo pelos tribunais de contas, estudo indicado no próximo capítulo.

### 3 CONTROLE EXTERNO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

#### 3.1 Competência dos Tribunais de Contas

A Constituição Federal de 1988, dispôs acerca da atuação do Tribunal de Contas da União, incumbindo-lhe o controle contábil, financeiro e orçamentário, operacional e patrimonial em atenção a legalidade, legitimidade e economicidade, competências essas que se consubstanciam no art. 71, da Constituição Federal<sup>41</sup>. Lima<sup>42</sup> faz uma releitura das competências do art. 71 da Constituição Federal da seguinte forma:

Analisar as contas anuais do Presidente da República;

Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos;

Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares;

Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional;

Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais;

Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a Estados, ao Distrito Federal ou a Municípios;

Prestar informações ao Congresso Nacional sobre as fiscalizações realizadas;

Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos;

Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização;

Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades;

Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais;

<sup>41</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 17 set. 2019.

<sup>42</sup> LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 44.

Elaborar parecer prévio sobre contas de governo de território.

A competência do Tribunal de Contas da União possui previsão também em leis infraconstitucionais, como por exemplo a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/92), a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e a Lei nº 8.666/93.

Além do Tribunal de Contas da União, existem os Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal. O art. 75 da Constituição Federal, dispõe que a estes tribunais são aplicadas as mesmas normas estabelecidas para o Tribunal de Contas da União e que as constituições estaduais disporão sobre os mesmos. Observa-se aqui o princípio da simetria, que para Gilmar Mendes e Paulo Branco obriga o “constituente estadual de seguir fielmente às opções de organização e relacionamento entre os poderes, acolhidas pelo constituinte federal”.<sup>43</sup>

Por fim, a previsão constitucional busca dar aos tribunais de contas criação de forma concomitante ao modelo federal dado ao TCU, onde cada Estado criará o seu tribunal de contas pela sua respectiva Constituição Estadual ou Leis Orgânicas. Pelo princípio da simetria, a organização, a composição e a fiscalização dos tribunais de contas dos Estados e do Distrito Federal serão idênticas ao do Tribunal de Contas da União, salvo quanto a composição de seus membros, que serão de 7 conselheiros, conforme o parágrafo único do artigo 75 da Constituição Federal.

### **3.2 Controle Externo dos entes do Terceiro Setor**

O ato de controlar pode ser analisado como uma característica humana, tão logo uma característica da sociedade. Observa-se que geralmente um controle a ser exercido segue um padrão já pré-estabelecido e utiliza métodos de comparação, compreendendo assim um verdadeiro sistema que busca averiguar o nexo entre algum objetivo fixado e os seus resultados.<sup>44</sup>

O controle externo, no âmbito do Poder Público, é um ato de um ente Estatal para fiscalizar atos de outros entes que não estão compreendidos em sua

---

<sup>43</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. G. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 819

<sup>44</sup> UBIRATAN, Diniz de Aguiar; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p.56.

estrutura.<sup>45</sup> O controle externo a ser exercido pelos tribunais de contas se vale dos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, da aplicação das subvenções e da renúncia de receita, conforme art. 70, da Constituição Federal.

O controle da legalidade é realizado sobre os atos da Administração, verificando se as condições e os limites legais impostos foram observados, atendendo ao princípio expresso no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Já o controle de legitimidade trata-se da adequação do ato administrativo nas formas prescritas e não defesas pela lei, observando-se aos princípios da boa-administração.

O controle da economicidade diz respeito dos princípios da adequação e da compatibilidade, presentes nas despesas públicas, como a relação custo-benefício, a economia, vantagens e eficiência.<sup>46</sup> Quanto a aplicação das subvenções é observado se o destino formal das verbas levou em consideração as determinações legais, e ainda se aquele que as aplicou atentou-se de forma econômica, criteriosa e não perdulária.<sup>47</sup>

Por fim, o aspecto da renúncia de receitas possui caráter excepcional, uma vez que o administrador não pode deixar de receber recursos que serão utilizados em benefício da coletividade, salvo se por interesse público específico.<sup>48</sup>

Além desses aspectos, geralmente os tribunais de contas observam alguns requisitos na realização do controle externo, como por exemplo, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, que adotou os seguintes requisitos para o controle de contratos de gestão, como de outros instrumentos que é parte alguma entidade do Terceiro Setor:

- a) Avaliar se, na formalização do contrato de gestão e dos termos aditivos, foram obedecidos os preceitos legais e regulamentares;
- b) Avaliar a confiabilidade das fontes e a fidedignidade das informações apresentadas e dos indicadores utilizados para demonstrar o cumprimento das metas;

---

<sup>45</sup> CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle externo da gestão pública**. 2. ed., Niterói: Impetus, 2009. p.112.

<sup>46</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 260.

<sup>47</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 859.

<sup>48</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 859.

- c) Avaliar o atingimento dos objetivos e o cumprimento das metas pactuadas verificando o percentual de realização mediante indicadores de desempenho definidos no contrato de gestão.
- d) Avaliar se os indicadores de desempenho definidos no contrato de gestão são suficientes e adequados para medir o cumprimento das metas quanto aos aspectos de eficiência, eficácia, economicidade, qualidade e efetividade;
- e) Avaliar se as metas pactuadas são compatíveis com a capacidade do Órgão ou Entidade para atingi-las;
- f) Avaliar se os princípios da legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade e publicidade estão sendo seguidos e observados pelo Órgão ou Entidade sob contrato de gestão;
- g) Avaliar a atuação do Órgão Supervisor quanto ao cumprimento das obrigações contratuais;
- h) Avaliar se os objetivos e metas estabelecidos no contrato de gestão são suficientes para o atendimento da demanda da Sociedade;
- i) Concluir com base nas informações obtidas na aplicação dos procedimentos referentes aos objetivos anteriores, quanto ao desempenho do Órgão ou Entidade sob o ponto de vista da eficiência, eficácia, economicidade, qualidade e efetividade.<sup>49</sup>

O controle externo como ato de um ente estatal fiscalizando atos de outros entes<sup>50</sup>, remete ao controle externo exercido pelos tribunais de contas sobre os entes do Terceiro Setor. Esse controle acontece quando a prestação de contas de gestores públicos é realizada por ente situado fora do âmbito do agente fiscalizado, com a finalidade de garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e atenda aos interesses da coletividade. Essa exigência atende o parágrafo único do artigo 70, da Constitucional Federal, onde estabelece o dever de prestar contas daquele que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos.

O uso de recursos públicos pelos entes do Terceiro Setor, na prestação de serviços de interesse público, remete ao controle sobre ele exercido.<sup>51</sup> O fundamento majoritário da realização do controle externo, diz respeito a

<sup>49</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas. **Contratos de gestão: metodologia de acompanhamento e controle e sua aplicação**. Brasília: Seção de Documentação, 2004. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/app/biblioteca/pdf/PE500421.pdf>. Acesso em: 25 set. 2019. p. 57-58.

<sup>50</sup> CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle externo da gestão pública**. 2 ed. Niterói: Impetus, 2009.p.112

<sup>51</sup> SCHOENMAKER, Janaina. **Controles das parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor pelos Tribunais de Contas**. Tese de dissertação de mestrado. Faculdade de Direito, USP, São Paulo, 2010. p.62.

permanência da natureza pública do recurso, à título de fomento<sup>52</sup> e não com natureza de contraprestação ao serviço prestado.

Os entes do Terceiro Setor diferem de uma pessoa física que geralmente não tem o dever de submeter-se ao controle dos tribunais de contas, mesmo diante de um contrato administrativo com o Poder Público, onde os recursos públicos recebidos possuem natureza de remuneração e ressarcimento e não de fomento, como no caso das parcerias entre os estes do Terceiro Setor e o Poder Público<sup>53</sup>. Outro fundamento, trata-se da finalidade pública dos serviços aos quais o recurso é destinado, ou seja, para atividades de natureza pública, que por si só tem cabimento da competência dos Tribunais de Contas<sup>54</sup>.

A prestação de contas a ser observada nas parcerias entre as entidades do Terceiro Setor e o Estado, com vistas a garantir a eficiência e resultado na execução do objeto e a prestação de serviços a sociedade, possui fundamento na Lei nº 13.019/2014<sup>55</sup> (MROSC). A prestação de contas é a realizada ao órgão ou ente do Poder Público que faz parte do instrumento de contratação, encontradas irregularidades, são submetidas ao controle externo dos tribunais de contas, conforme análise de decisões proferidas pelo Tribunal de Contas dos Distrito Federal, no próximo tópico.

### *3.2.1 Análise das decisões do Tribunal de Contas do Distrito Federal*

Nos capítulos anteriores foi realizada uma contextualização acerca da atuação de entidades privadas, com atuação em diversas áreas, compreendidas no

---

<sup>52</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Terceiro setor, Empresas e Estado: novas fronteiras entre o público e o privado**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 231.

<sup>53</sup> SCHOENMAKER, Janaina. **Controles das parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor pelos Tribunais de Contas**. Tese de dissertação de mestrado. Faculdade de Direito, USP, São Paulo, 2010. p. 63.

<sup>54</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 171.

<sup>55</sup> BRASIL. **Lei nº 13.019, 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm). Acesso em: 28 set. 2019.

chamado Terceiro Setor, em parceria com o Poder Público e amparo legal que regula as mesmas. Já neste capítulo, foi elaborada uma breve abordagem acerca das competências dos tribunais de contas e do controle externo dos mesmos exercidos sobre as contas referentes as parcerias realizadas entre as entidades privadas e Poder Público, dada a natureza dos recursos.

As considerações apresentadas nos capítulos anteriores e nos tópicos deste capítulo ensejaram a análise de decisões judiciais relacionadas ao controle externo sobre as prestações de contas realizadas pelas entidades privadas à Administração Pública. A pesquisa iniciou-se por meio da análise das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, encontradas na página da jurisprudência, em seu *site*, e limitou-se a busca em conjunto das palavras-chave “RESPASSE DE RECURSOS PÚBLICOS”, “PRESTAÇÃO DE CONTAS” e “ENTIDADE” e foram encontradas 41 decisões.

A análise será realizada com base em três decisões selecionadas entre as pesquisadas. Primeiro serão apresentados a contextualização e alguns apontamentos sobre cada uma das decisões e, posteriormente, será abordada uma conclusão da análise relacionada aos apontamentos feitos ao longo do trabalho.

A primeira decisão selecionada, Decisão nº 6175/2016<sup>56</sup>, foi proferida em processo de Tomada de contas especial (Processo nº 19557/2012) formulada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão/DF e possui como relator o Conselheiro José Roberto de Paiva Martins. A Tomada de contas especial tinha a finalidade de apurar as irregularidades na prestação de contas do Convênio nº 05/2001, firmado com a entidade Casa de Caridade Cantinho da Esperança de João

---

<sup>56</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Tomada de Contas Especial. **19.557/2012**. TOMADA DE CONTAS ESPECIAIS – TCE. CONVÊNIO. IRREGULARIDADE NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. NOTAS FISCAIS INIDÔNIAS. CONDUTA DOLOSA. ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA E DE JUROS DE MORA. 1. Notas fiscais que apresentem irregularidades graves não podem ser consideradas para fins de comprovar a realização de despesa em prestação de contas da entidade conveniente. 2. ‘A utilização de documentos inidôneos na prestação de contas configura dolo dos representantes da entidade conveniente e justifica a aplicação, ao débito apurado nos autos, de atualização monetária e de juros de mora a partir da ocorrência do dano, nos termos previstos no art. 1º, inciso II, alíneas “a” e “b”, da Emenda Regimental nº 13/2003’. Decisão por unanimidade. Jurisdicionado: Sec. de Estado de Planejamento e Gestão/DF. Interessado: Casa de Caridade Cantinho da Esperança de João Esmolé. Relator: Cons. José Roberto de Paiva Martins. Brasília, 06 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&edoc=E632380E>. Acesso em: 9 set. 2019.

Esmolé - CANESPE, associação privada com atuação na área de defesa de direitos sociais, tendo por objeto o repasse de recursos públicos para a prestação de assistência social a 400 crianças e adolescentes na faixa etária de 07 a 18 anos em situação de risco social e psicológico.

A decisão, por unanimidade, julgou no mérito a improcedência da defesa apresentada pela entidade e no final, determinou a sua notificação e de outros para efetuarem, no prazo de 30 (trinta) dias, o ressarcimento aos cofres do Distrito Federal na quantia de R\$ 204.126,71 referente ao prejuízo oriundo de irregularidades em notas fiscais inidôneas apresentadas na prestação de contas do exercício de 2003, com fulcro no art. 13, § 1º, da Lei Complementar nº 01/1994.

A Decisão nº 5252/2017<sup>57</sup>, segunda selecionada, foi havida em processo de Tomadas e Prestações de Contas Anuais e Extraordinárias (Processo nº 14.437/2011) formulada pela Secretaria de Estado de Saúde/DF, de relatoria do Conselheiro José Roberto de Paiva Martins. As Tomadas e Prestações de Contas Anuais e Extraordinárias tinham a finalidade de apurar a prestação de contas anual, referente ao exercício de 2010, do Contrato de Gestão firmado com a Real Sociedade Espanhola de Beneficência, associação privada com atuação na área de saúde hospitalar.

A referida decisão, por desempate, reconheceu a inafastabilidade da responsabilidade por atos praticados por membros da Organização Social. Julgou como as contas de dois membros, com base no art. 17, inciso I da Lei Complementar nº 1/94 e como irregulares, sem imputação de débitos, as contas de dez membros, nos termos do art. 17, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar nº 1/94.

As irregularidades que motivaram o julgamento das contas como irregularidades sem imputação de débitos de dez membros foram averiguadas com

---

<sup>57</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Tomadas e Prestações de Contas Anuais e Extraordinárias. **14.437/2011**. CONTAS. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL - PCA. CONTRATO DE GESTÃO. ORGANIZAÇÃO SOCIAL. RESPONSABILIDADE DOS MEMBROS DA DIRETORIA. CARGO SUPLETIVO. DELIBERAÇÃO COLEGIADA. O caráter supletivo do cargo ocupado na diretoria colegiada da entidade não afasta a responsabilidade por atos praticados pelos seus membros, salvo posição individual divergente devidamente consignada em ata. Decisão por desempate. Jurisdicionado: Sec. de Estado de Saúde/DF. Interessado: Real Sociedade Espanhola. Relator: Cons. José Roberto de Paiva Martins. Brasília, 24 de outubro de 2017. Disponível em: <https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&edoc=7A01ED62>. Acesso em: 10 set. 2019.

base em um relatório de auditoria realizada. O relatório apontou movimentações bancárias estranhas ao objeto do contrato, pagamentos antieconômicos de tarifas bancárias, ausência de certidão negativa de débito com a Fazenda do Distrito Federal, aquisições de bens e serviços por meio de dispensa de licitação e sem justificativa adequada, pagamento de despesas estranhas ao objeto do contrato, transferência para aplicação em outro estado da federação, subcontratação de empresa especializada em serviços de terapia intensiva sem expressa previsão contratual e descumprimento parcial das metas estabelecidas.

No final, aplicou multa individual de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) aos membros com contas irregulares, com base no art. 57, inciso I, da Lei Complementar nº 1/94, determinando a notificação dos mesmos para o recolhimento do valor da sanção aos cofres do Distrito Federal, e autorizando previamente, em caso de descumprimento, a adoção de desconto da dívida nos vencimentos, salários ou proventos dos responsáveis ou cobrança judicial, conforme previsão no art. 29 da Lei Complementar nº 1/94.

A última refere-se à Decisão nº 3250/2018<sup>58</sup>, proferida também em processo de Tomada de contas especial (Processo nº 23648/2013) formulada pela extinta Empresa Brasileira de Turismo – BRASILIATUR, de relatoria do Conselheiro Antônio Renato Alves Rainha. A Tomada de Contas Especial tinha a finalidade de apurar a responsabilidades pelo prejuízo causado ao erário do Distrito Federal, diante da prestação de contas irregular referente ao Convênio nº 12/2008, firmado com a Associação Grêmio Recreativo Cultural Escola de Samba Unidos do Riacho Fundo,

---

<sup>58</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Tomada de Contas Especial. **23.648/2013**. CONTAS. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – TCE. CONVÊNIO. REPASSE DE RECURSOS PÚBLICOS. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. DANO AO ERÁRIO. RESPONSABILIDADE DE PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO EM SOLIDARIEDADE COM OS SEUS ADMINISTRADORES. DESCONSIDERAÇÃO DE PERSONALIDADE JURÍDICA. As pessoas jurídicas de direito privado, quando celebram contrato com o poder público, respondem em solidariedade com os seus administradores pelos danos causados ao erário, não havendo a necessidade de desconstituição da personalidade jurídica do ente para alcançar seus agentes, já que estes assumem, em razão do ajuste, a condição de gestor público, sujeitando-se ao cumprimento da obrigação pessoal de prestar contas. Decisão por unanimidade. Jurisdicionado: Empresa Brasileira de Turismo. Interessado: Associação Grêmio Recreativo Cultural Escola de Samba Unidos do Riacho Fundo. Relator: Cons. Antônio Renato Alves Rainha. Brasília, 03 de julho de 2018. Disponível em: <https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&edoc=11253140>. Acesso em: 12 set. 2019.

associação privada com atuação na área de cultura e recreação, tendo por objeto o repasse de recursos públicos para a realização do desfile no Carnaval de 2009.

A referida decisão, por unanimidade, julgou como irregulares as contas examinadas, com respaldo do artigo 17, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar nº 01/1994, determinando a notificação da Associação Grêmio Recreativo Cultural Escola de Samba Unidos do Riacho Fundo e outros para recolherem, em solidariedade, o débito no valor de R\$ 428.414,37 (quatrocentos vinte e oito mil, quatrocentos e quatorze reais e trinta e sete centavos). No final, determinou que a Secretaria de Esporte, Turismo e Lazer do DF, instaurasse processo administrativo para declarar a inidoneidade da referida Associação e outros de licitar ou contratar com a Administração Pública diante das irregularidades das contas.

A maioria das decisões examinadas possuem fundamentação na Lei Complementar nº 1/94 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal). A referida lei trata da competência da competência, jurisdição, fiscalização, controle e outras providências do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

As decisões selecionadas permeiam na averiguação da responsabilidade tanto das entidades como dos seus membros, em solidariedade, pelo ressarcimento de eventuais valores considerados como danos ao erário do Distrito Federal, que realizou os repasses de recursos públicos as referidas entidades por intermédio de suas secretarias.

Por fim, quanto a legislação aplicada nas decisões, conforme já apontado, foi a Lei Complementar nº 1/94. Observa-se que não foi aplicada a Lei nº 13.019/2014, o MROSC, que dispõe sobre as parcerias entre as entidades e a Administração Pública. Ainda que o MROSC disponha sobre a prestação de contas, conforme trabalhado no capítulo anterior, é aplicável em âmbito administrativo, ou seja, na formulação e execução dos termos de fomento, colaboração e cooperação. O controle externo pelos tribunais de contas encontra previsão legal na constituição e em suas leis orgânicas, como é o caso do Tribunal de Contas do Distrito Federal, compreendida assim a aplicação da Lei Complementar nº 1/94 e não da Lei nº 13.019/2014.

### 3.3 Controle, MROSC e Administração Pública Gerencial

As Cortes de Contas desempenham importante contribuição na fiscalização e no controle das parcerias realizadas entre a Administração Pública e os entes do Terceiro Setor. Destaca-se, por exemplo, o combate a corrupção, ao desperdício de recursos públicos e a toda ineficiência estatal que possa vir a existir, diante do controle.

O primeiro capítulo deste estudo abordou o esgotamento da Administração Pública burocrática e adoção de um novo paradigma, a Administração Pública gerencial, caracterizada pela prestação de serviços eficientes e de qualidade. Outra diferença fundamental entre esses modelos diz respeito a concentração nos resultados e não exclusivamente nos procedimentos. Diante de um novo modelo de gestão de serviços públicos, cabe fazer algumas ponderações em paralelo ao estudo desenvolvido neste trabalho.

Os tribunais de contas e a Administração Pública, por intermédio de seus órgãos e entes, devem buscar novos paradigmas em seus mecanismos e procedimentos fiscalizatórios, deixando em parte o controle formalístico e burocrático, a fim de adotar técnicas mais modernas de fiscalização, como por exemplo, auditorias operacionais modernas, que além de controlarem resultados, avaliam questões governamentais de políticas públicas.<sup>59</sup>

O MROSC, principal legislação abordada, trouxe em suas últimas alterações diversas críticas, sobretudo no controle, como por exemplo, o art. 62 do MROSC, que trata da inexecução de culpa exclusiva do ente, onde a Administração Pública poderá, sem autorização judicial, retomar os bens públicos em poder do ente. O referido artigo estabelece uma relação de superioridade do Poder Público e conseqüentemente de total desequilíbrio entre as partes, desrespeitando aparentemente o princípio do contraditório. O controle arbitrário que a Administração

---

<sup>59</sup> FALCÃO, Elisabeth Couto. Terceiro Setor: Fiscalização das Organizações Sociais e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público pelos Tribunais de Contas. **Revista Controle: Doutrina e Artigos**, Fortaleza: TCE-CE local, v. 6, n. 2, p. 59-67, dez. 2007. DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v6i2>. Disponível em: <http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/195>. Acesso em: 10 nov. 2018. p. 65.

Pública está apta a exercer é tipificado dessa maneira, ameaçando a gestão democrática e os objetivos da descentralização.<sup>60</sup>

As críticas apresentadas ao MROSC evidenciam o tratamento dado aos entes do Terceiro Setor como uma *longa manus* da Administração Pública, tirando sua autonomia. A pressuposição da autonomia como uma diretriz do regime jurídico das parcerias, sob a luz do MROSC, é inválida se a Administração Pública não possibilitar condições para que isso ocorra, observando os resultados, em indicadores quantitativos e qualitativos rigorosamente definidos.

É inviável para os entes do Terceiro Setor a conciliação de tantas obrigações de meio, como por exemplo, vários documentos e relatórios, com as obrigações de resultado da execução do objeto da parceria, pela lógica burocrático-formal, retirando-lhes a autonomia. O excesso dessa burocracia no controle dos recursos público, de fato, não tem impedido a corrupção, dentre outras falhas<sup>61</sup>. Essa ponderação é válida, a partir da análise das decisões do Tribunal de Contas do Distrito Federal, com situações reais e conclusivas que muito provavelmente não foram impedidas de acontecer mesmo com a lógica burocrático formal da Administração Pública.

---

<sup>60</sup> CRUZ, Mauri J. V. Reflexões sobre o marco regulatório de acesso a recursos públicos pelas Organizações Da Sociedade Civil Brasileira. In: MACIEL, Ana Lúcia; BORDIN, Erica Bonfim (Orgs.). **A face privada na gestão das políticas públicas**. Porto Alegre: FIJO, 2014. *E-book*. Disponível em: <http://camp.org.br/files/2015/01/Ebook-A-face-privada-na-ges-t%C3%A3o-das-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2018. p. 133.

<sup>61</sup> PANNUNZIO, Eduardo. **Nota Técnica**: aspectos problemáticos do projeto de lei que estabelece normas gerais para as parcerias entre Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil. São Paulo: FVG, mai. 2014. Nota Técnica. Disponível em: [http://cpja.fgv.br/sites/cpja.fgv.br/files/nota\\_tecnica\\_sobre\\_pl\\_-\\_final\\_0.pdf](http://cpja.fgv.br/sites/cpja.fgv.br/files/nota_tecnica_sobre_pl_-_final_0.pdf). Acesso em: 10 dez. 2018. p. 8.

## CONCLUSÃO

A redefinição do papel do Estado e da Administração pública brasileira, através de reformas administrativas, impulsionadas a partir de crises demonstrou-se necessária. O Estado avalia a sua forma de atuação e busca suprir aquilo que está em declínio. Esse processo implica mudanças práticas consubstanciadas com a adoção de novas práticas.

Destaca-se no Brasil a Reforma Administrativa de 1995, formalizada com um plano diretor que elencou novas diretrizes para atuação estatal frente as necessidades da sociedade. Em sua essência buscou conferir maior autonomia às organizações da sociedade civil na Administração Pública. A Administração Pública adotou um modelo gerencial de atuação rompendo com a Administração Pública burocrática, diante do seu esgotamento. O novo modelo, conhecido também por *New Public Management*, caracteriza-se pela atuação do Estado como uma grande empresa prestadora de serviços eficientes, destinados aos seus clientes, os cidadãos.

O novo modelo de atuação estatal permitiu a redescoberta da força das organizações da sociedade civil frente as necessidades do Estado. Na seara normativa constitucional, essa perspectiva, a qual introduziu o §8º do art.37 da Constituição Federal, trazendo justamente a permissão e validade dos contratos de gestão celebrados entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil.

A aproximação das organizações da sociedade civil, essas pertencentes ao chamado Terceiro Setor, com a Administração Pública ensejou a sua atuação na garantia de diversos direitos sociais presentes na Constituição de 1998, por intermédio de suas atividades desenvolvidas. A relação entre essas organizações e a Administração Pública envolvem a transferência de recursos públicos, tão logo, necessitam da prestação de contas, também regulada pela Lei nº 13.019/2014, o MROSC.

A partir desse contexto, insere-se a realização do controle externo dos tribunais de contas sobre a prestação de contas realizadas por essas organizações à Administração Pública. O controle externo é exercido principalmente quando são encontradas irregularidades na prestação de contas.

O objetivo de abordagem deste trabalho associou o papel do controle externo realizado pelos tribunais de contas sobre as contas irregulares frente ao modelo gerencial da Administração Pública adotado com a Reforma Administrativa de 1995, a partir da análise de decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal

A atuação dos tribunais de contas no controle externo é imensurável e de importante contribuição ao combate à corrupção, ao desperdício de recursos públicos e a toda ineficiência estatal que possa vir a existir, diante do controle. A partir dessas contribuições, conclui-se que os tribunais de contas e principalmente a Administração Pública, ainda assim, devem buscar novos paradigmas em seus mecanismos e procedimentos fiscalizatórios, deixando em parte o controle formalístico e burocrático, afim de adotar técnicas mais modernas de fiscalização.

A crítica sobre a forma de atuação dos tribunais de contas e da Administração Pública no controle dos recursos públicos frente ao modelo gerencial adotado com a Reforma Administrativa de 1995, deve orbitar na observância das características desse modelo, que é a prestação de serviços eficientes ante as necessidades dos cidadãos, sobretudo, com resultados que atendam as garantias da Constituição de 1988.

A presença de excessos formalísticos e burocráticos no controle de recursos públicos vão de encontro com a eficiência do modelo gerencial. Ainda que exercida com atos formalísticos e burocráticos, o controle não tem impedido a corrupção e várias falhas na utilização adequada dos recursos públicos podem ser apontadas. Essa constatação foi observada diante da análise das decisões do Tribunal de Contas do Distrito Federal, que em suma, conferiram responsabilidade solidária, entre as entidades e seus membros, no ressarcimento de danos ao erário do Distrito Federal.

Enfim, conclui-se que a maior problemática acerca do papel do controle externo dos tribunais de contas e da Administração Pública, frente ao modelo gerencial da Administração Pública, diz respeito ao melhor aproveitamento dos mecanismos de controle existentes. Os mecanismos adotados, se fiéis ao modelo gerencial, são eficazes e suficientes, porém se permeados da lógica burocrático-formal tendem ao fracasso e retrocesso.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 20 mai. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Súmula nº 516**. O Serviço Social da Indústria (SESI) está sujeito à jurisdição da Justiça estadual. Brasília: Superior Tribunal de Justiça. 12 de dezembro de 1969 Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2484>. Acesso em: 12 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.019, 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm). Acesso em: 19 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990**. Dispõe sobre a isenção ou redução de impostos de importação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8032.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8032.htm). Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997**. Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9532.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9532.htm). Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm). Acesso em: 11 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado**. Brasília, nov. 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da sociedade civil. *In*: IOSCHPE, Evelyn Berg (org.). **3º Setor: desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro: GIFE/ Paz e Terra, 1996.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle externo da gestão pública**. 2. ed., Niterói: Impetus, 2009.

CRUZ, Mauri J. V. Reflexões sobre o marco regulatório de acesso a recursos públicos pelas Organizações Da Sociedade Civil Brasileira. In: MACIEL, Ana Lúcia; BORDIN, Erica Bonfim (Orgs.). **A face privada na gestão das políticas públicas**. Porto Alegre: FIJO, 2014. *E-book*. Disponível em: <http://camp.org.br/files/2015/01/Ebook-A-face-privada-na-ges-t%C3%A3o-das-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Contratos de gestão: metodologia de acompanhamento e controle e sua aplicação**. Brasília: Seção de Documentação, 2004. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/app/biblioteca/pdf/PE500421.pdf>. Acesso em: 25 set. 2019.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Tomada de Contas Especial. **19.557/2012**. TOMADA DE CONTAS ESPECIAIS – TCE. CONVÊNIO. IRREGULARIDADE NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. NOTAS FISCAIS INIDÔNIAS. CONDUTA DOLOSA. ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA E DE JUROS DE MORA. 1. Notas fiscais que apresentem irregularidades graves não podem ser consideradas para fins de comprovar a realização de despesa em prestação de contas da entidade conveniente. 2. ‘A utilização de documentos inidôneos na prestação de contas configura dolo dos representantes da entidade conveniente e justifica a aplicação, ao débito apurado nos autos, de atualização monetária e de juros de mora a partir da ocorrência do dano, nos termos previstos no art. 1º, inciso II, alíneas “a” e “b”, da Emenda Regimental nº 13/2003’. Decisão por unanimidade. Jurisdicionado: Sec. de Estado de Planejamento e Gestão/DF. Interessado: Casa de Caridade Cantinho da Esperança de João Esmolé. Relator: Cons. José Roberto de Paiva Martins. Brasília, 06 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&edoc=E632380E>. Acesso em: 9 set. 2019.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Tomada de Contas Especial. **23.648/2013**. CONTAS. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – TCE. CONVÊNIO. REPASSE DE RECURSOS PÚBLICOS. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. DANO AO ERÁRIO. RESPONSABILIDADE DE PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO EM SOLIDARIEDADE COM OS SEUS ADMINISTRADORES. DESCONSIDERAÇÃO DE PERSONALIDADE JURÍDICA. As pessoas jurídicas de direito privado, quando celebram contrato com o poder público, respondem em solidariedade com os seus administradores pelos danos causados ao erário, não havendo a necessidade de desconstituição da personalidade jurídica do ente para alcançar seus agentes, já que estes assumem, em razão do ajuste, a condição de gestor público, sujeitando-se ao cumprimento da obrigação pessoal de prestar contas. Decisão por unanimidade. Jurisdicionado: Empresa Brasileira de Turismo. Interessado: Associação Grêmio Recreativo Cultural Escola de Samba Unidos do Riacho Fundo. Relator: Cons. Antônio Renato Alves Rainha. Brasília, 03 de julho de 2018. Disponível em:

<https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&edoc=11253140>. Acesso em: 12 set. 2019.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Tomadas e Prestações de Contas Anuais e Extraordinárias. **14.437/2011**. CONTAS. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL - PCA. CONTRATO DE GESTÃO. ORGANIZAÇÃO SOCIAL. RESPONSABILIDADE DOS MEMBROS DA DIRETORIA. CARGO SUPLETIVO. DELIBERAÇÃO COLEGIADA. O caráter supletivo do cargo ocupado na diretoria colegiada da entidade não afasta a responsabilidade por atos praticados pelos seus membros, salvo posição individual divergente devidamente consignada em ata. Decisão por desempate. Jurisdicionado: Sec. de Estado de Saúde/DF. Interessado: Real Sociedade Espanhola. Relator: Cons. José Roberto de Paiva Martins. Brasília, 24 de outubro de 2017. Disponível em: <https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&edoc=7A01ED62>. Acesso em: 10 set. 2019.

FALCÃO, Elisabeth Couto. Terceiro Setor: Fiscalização das Organizações Sociais e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público pelos Tribunais de Contas. **Revista Controle: Doutrina e Artigos**, Fortaleza: TCE-CE local, v. 6, n. 2, p. 59-67, dez. 2007. DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v6i2>. Disponível em: <http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/195>. Acesso em: 10 nov. 2018. =

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed., Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 9. Ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões**. 2. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MELO, Clarissa Azevedo Araújo. **O controle externo das parcerias entre a administração pública e as entidades do terceiro setor**. 2011. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. G. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98**. 4. ed., São Paulo: Atlas, 2001.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Terceiro setor, Empresas e Estado: novas fronteiras entre o público e o privado**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Direito do terceiro setor. **Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS**, Belo Horizonte: Fórum ano 1, n. 1, jan./jun. 2007.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 7. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2010.

PANNUNZIO, Eduardo. **Nota Técnica: aspectos problemáticos do projeto de lei que estabelece normas gerais para as parcerias entre Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil**. São Paulo: FVG, mai. 2014. Nota Técnica. Disponível em: [http://cpja.fgv.br/sites/cpja.fgv.br/files/nota\\_tecnica\\_sobre\\_pl\\_-\\_final\\_0.pdf](http://cpja.fgv.br/sites/cpja.fgv.br/files/nota_tecnica_sobre_pl_-_final_0.pdf). Acesso em: 10 dez. 2018.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1734>. Acesso em: 10 out. 2018.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PEREIRA, Milton. **Gestão para Organizações Não Governamentais**. 1. ed., Florianópolis: Tribo da Ilha, 2013.

PISCITELLI, Rui Magalhães. A evolução do estado através da história dos direitos fundamentais, o novo direito administrativo e o regime diferenciado de contratações públicas brasileiro – RDC. **Revista Eletrônica do TCE-RS**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 46-91, set. 2014. Disponível em: [http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca\\_eletronica/revistas\\_eletronicas/edicao\\_atual/revista\\_eletronica\\_41\\_artigo03.pdf](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca_eletronica/revistas_eletronicas/edicao_atual/revista_eletronica_41_artigo03.pdf). Acesso em: 22 set. 2018.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

REZENDE, Rafael Carvalho. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo, Editora Método, 2015.

SCHOENMAKER, Janaina. **Controles das parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor pelos Tribunais de Contas**. Tese de dissertação de mestrado. Faculdade de Direito, USP, São Paulo, 2010.

SOBRINHO, Antonio José Pinheiro Léda. **O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a Lei nº 13.019/2014 e sua repercussão na contratação com o Poder Público**. 2017. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

SOUSA, Otavio Augusto Venturini de. Parcerias com o terceiro setor no Brasil: evolução e aspectos críticos nos últimos 20 anos. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública. – RBEFP**, Belo Horizonte, ano 4, n. 12, p. 151-161, set./dez. 2015.

UBIRATAN, Diniz de Aguiar; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

REIS, Marcelo Loureiro. Reforma do estado: da administração burocrática à administração pública gerencial: o caso brasileiro. **Revista FOCO**, Vila Velha, v. 7, n. 1, p. 104-137, jan./jul. 2014. Disponível em: <http://revistafocoadm.org/index.php/foco/article/view/91/67>. Acesso em: 10 out. 2018.