

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO

LUCIANA OLIVEIRA LUIZ

**O PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA FISCALIZAÇÃO E
CONTROLE DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

Juiz de Fora - MG

2017

Luciana Oliveira Luiz

**O PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA FISCALIZAÇÃO E
CONTROLE DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

Trabalho apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora.

Orientador: Prof. Orfeu Sérgio Ferreira Filho.

Co-orientador: Prof. Álisson de Almeida Santos

Juiz de Fora – MG

2017

Luciana Oliveira Luiz

**O PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA FISCALIZAÇÃO E
CONTROLE DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

Trabalho apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora.

Aprovado em:

Prof. Orfeu Sérgio Ferreira Filho - Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

Álisson de Almeida Santos – Co-orientador
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Priscilla de Oliveira Calegari
Universidade Federal de Juiz de Fora

Bárbara Souza Oliveira
Universidade Federal de Juiz de Fora

Juiz de Fora - MG

2017

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus que me deu forças para concluir mais esta etapa na minha vida, a minha querida família que me apóia incondicionalmente, e em especial ao meu marido que teve que agüentar meu “pitis” nos momentos de tensão.

Aos amigos queridos que me acompanharam nesta jornada, e que muito colaboraram para a realização deste trabalho.

Ao meu orientador, Professor Orfeu, pela compreensão e paciência.

Ao meu co-orientador, Álisson, pelos conselhos e observações ímpares.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar o papel da Administração Pública na fiscalização e controle da aplicação de recursos públicos por parte das organizações da sociedade civil, considerando o marco regulatório do terceiro setor e a incidência da lei de improbidade administrativa nesses casos. O estudo foi desenvolvido a partir de pesquisa bibliográfica e documental, com revisão de literatura e consulta à legislação relacionada à temática. Primeiramente, apresenta-se o contexto de surgimento e evolução do terceiro setor no Brasil. Em seguida, é analisada a relação das organizações do terceiro setor com o setor público. Por fim, discutimos a incidência da Lei de Improbidade Administrativa nos casos de repasse de recursos públicos para essas organizações, destacando as medidas nas quais o poder público se empenha para evitar o desvio dos recursos, através da fiscalização e controle. As considerações finais apontam que o avanço da Legislação veio trazer um maior equilíbrio nas relações das Organizações da Sociedade Civil com a Administração Pública em todos os poderes, possibilitando assim que as ONG's realizem e concretizem ações em prol da sociedade.

Palavras-chave: terceiro setor; organizações da sociedade civil; improbidade administrativa.

ABSTRACT

This paper aims the analysis of the role of public administration when it comes to supervision and control of the application of public resources by civil society organizations, considering the regulatory framework of the third sector and the incidence of administrative improbity law in these cases. The study was developed based on bibliographical and documentary research, including literature review and consultation on legislation related to the theme. Firstly, the context of the emergence and evolution of the third sector in Brazil is presented. Next, the relationship between the third sector organizations and the public sector is analyzed. At last, we discuss the incidence of the Law of Administrative Improbity in cases of transfer of public resources to these organizations, highlighting the measures in which the public power strives to avoid the diversion of resources, through supervision and control. The final considerations point out that the advancement of Legislation has brought a greater balance in the relations of Civil Society Organizations with the Public Administration in all powers ; thus enabling NGOs to accomplish and carry out actions in favor of society.

Keywords: third sector; Civil Society Organizations; administrative dishonesty

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 7 |
| 2 O TERCEIRO SETOR NO BRASIL | 8 |
| 2.1 O QUE SÃO AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS? | 9 |
| 2.2 AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO (OSCIP) | 11 |
| 3 AS RELAÇÕES ENTRE AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E O SETOR PÚBLICO..... | 13 |
| 4 FISCALIZAÇÃO E CONTROLE POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS CASOS DE REPASSE DE RECURSOS PÚBLICOS | 17 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 21 |
| REFERÊNCIAS..... | 23 |

1 INTRODUÇÃO

As organizações não governamentais (ONG's) ou organizações da sociedade civil são as entidades que compoem o chamado Terceiro Setor, ou seja não estão diretamente ligadas à estrutura do Estado (primeiro setor) nem mesmo funcionam na lógica de acumulação de capital que permeia o mercado da indústria, comércio e serviços privados (segundo setor). São, portanto, organizações que possuem características específicas, como a prestação de serviços relevantes para a população, tendo finalidade pública e não tendo fins lucrativos.

Muitas dessas organizações recebem recursos públicos por meio de parcerias com a Administração Pública para a consecução de suas finalidades, o que gera o desafio de fiscalizar e controlar suas ações e a aplicação desses recursos.

Nesse sentido, este trabalho possui como objetivo analisar o papel da Administração Pública na fiscalização e controle da aplicação de recursos públicos por parte das organizações da sociedade civil, considerando o marco regulatório do terceiro setor e a incidência da lei de improbidade administrativa nesses casos.

O estudo foi desenvolvido a partir de pesquisa bibliográfica e documental, com revisão de literatura e consulta à legislação relacionada à temática.

Na primeira seção, apresenta-se o contexto de surgimento e evolução do terceiro setor no Brasil, bem como o conceito de Organização Social de Interesse Público (OSCIP).

Na seção seguinte, é analisada a relação das organizações do terceiro setor com o setor público, especialmente quanto às formas de celebração de parcerias previstas na Lei 13.019 (BRASIL, 2014) conhecida como marco regulatório do terceiro setor.

Por fim, na última seção, discutimos a incidência da Lei de Improbidade Administrativa nos casos de repasse de recursos públicos para essas organizações, destacando o papel da Administração Pública na fiscalização e controle da aplicação desses recursos.

2 O TERCEIRO SETOR NO BRASIL

Segundo Mañas e Medeiros (2012), o terceiro setor tem origem no século XIX, com o surgimento de instituições confessionais que se dedicavam à assistência à população carente, como as santas casas de misericórdia. Ao longo do século XX, com o agravamento dos problemas sociais a partir da crescente industrialização e urbanização, surgem diversas entidades da sociedade civil que passaram a atuar com finalidades públicas e sem fins lucrativos (MAÑAS E MEDEIROS, 2012).

A partir da Constituição de 1988, com a garantia de diversos direitos atrelados às políticas sociais, o papel dessas organizações ganha ainda mais destaque diante da crescente demanda por serviços públicos, conforme destacam Mañas e Medeiros (2012, p. 19):

Com a promulgação da Constituição de 1988, deu-se a promoção de melhorias no que diz respeito ao aumento dos direitos de cidadania e princípios de descentralização na promoção de políticas sociais. Sem dúvida, a referida Constituição promoveu um grande avanço para os programas assistenciais voltados para as populações carentes. Dessa maneira, o terceiro setor passou a se projetar de forma mais sólida, a ponto de tornar-se cada vez mais imprescindível à sociedade já que, conforme mencionado, o setor público e as instituições filantrópicas por si só não asseguravam as condições suficientes para atender as necessidades básicas de todo o contingente de pessoas e famílias carentes.

De acordo com Rodrigues (1998, p. 31), a utilização da expressão terceiro setor se dá “em contraposição à idéia de que o primeiro setor é constituído pelo Estado e de que o segundo setor é formado pelas empresas privadas”. Nesse sentido, embora seja formado por organizações privadas, ou seja, que estão fora da estrutura do Estado, as organizações do terceiro setor não funcionam também na lógica do mercado, tendo fins públicos e algumas características especiais.

Segundo Gomes e Santinho (2012), ao Estado cabe dar cumprimento aos objetivos fundamentais da República, realizar políticas públicas e prestar serviços públicos que garantam a efetivação dos direitos fundamentais sociais, sempre com olhos na garantia de uma existência digna a todos, fundada nos ditames da justiça social. Pode-se dizer que a missão atribuída ao Estado é gigantesca, embora seja perfeitamente possível de ser realizada, através das

parcerias com as Entidades Sociais, em um processo ético, transparente, em que a sociedade civil seja a mais beneficiada.

Assim, para o Estado cumprir com a sua finalidade ele pode ter parceiros, os quais devem estar fora da máquina estatal e que se responsabilizem em prestar serviços públicos, garantindo a realização de políticas públicas destinadas a concretizar os Direitos Fundamentais.

O fato do Estado aceitar e até mesmo incentivar a ocorrência desta parceria não diminui ou incapacita O Estado Social em cumprir sua missão. Pelo contrário, demonstra que o Estado na preocupação de atender a todos recorre a esta alternativa para o atingimento dos fins que lhe são atribuídos.

Neste capítulo, são apresentados os conceitos de organizações não governamentais e as organizações da sociedade civil de interesse público, tipo específico que apresenta maior relevância para este estudo, tendo em vista suas particularidades nas relações com o setor público.

2.1 O que são as organizações não governamentais?

Ilkiu, Silva e Costa (2012, p.10) destacam o contexto da reforma administrativa do Estado, ocorrida no Brasil na década de 90, como um dos propulsores da atuação das organizações não governamentais e a realização de parcerias com o setor público, tendo em vista “o objetivo de implantar entre nós um modelo de administração pública conhecido como “administração gerencial”, fundado, em tese, no Princípio da Eficiência”. Essa administração gerencial vem refutar àquela administração burocrática, que provocava entraves através da exigência de muitos ritos a serem seguidos, e o princípio da eficiência resultado da reforma administrativa promovida pela emenda constitucional nº 19, de 1998, implementou a idéia de uma administração mais dinâmica com pilares na produtividade e na economicidade para o desempenho das atividades da administração pública.

Assim, para alguns, as ONG'S são motores de transformação social, uma nova forma de fazer política. Para outros, um campo propício às ações do Neoliberalismo que busca repassar as responsabilidades sociais do Estado para a sociedade civil.

Mas o que são as ONG's? Segundo Montenegro (1994), uma das definições possíveis consiste em considerá-las um tipo particular que não depende do Estado e tem como objetivo a promoção social, em atividades ligadas à educação, comunicação e investigação/experimentação, sem fins lucrativos.

O termo não-governamental não significa oposição cerrada contra o Estado, apenas que não pertence a ele. Outra ilusão é pensar que não ser governamental implica em não receber qualquer verba estatal. No Brasil e em outros países, desenvolvidos ou não, a existência e continuidade dos trabalhos por elas realizados pode depender do financiamento do Estado. E esta dependência é denominada por alguns autores como Entidades "Paraestatais"

Segundo Celso Antônio de Mello (2008, p.159),

uma entidade paraestatal seria aquela formada, exclusivamente, por pessoas privadas, sem fins lucrativos, que exercem atividades de interesse público ou de utilidade pública, mas não exclusivas do Estado, recebendo fomento do Poder Público, e que não integram a Administração Pública em sentido formal, por isso identificadas como Terceiro Setor, que coexiste com o Primeiro setor, o qual é o próprio Estado, e com o Segundo Setor, que é o Mercado.

Outro termo que pode causar uma certa confusão é a expressão sem fins lucrativos que normalmente acompanha o conceito das ONG's, que apenas vem indicar que elas não devem ser confundidas com as Organizações Privadas, as quais se orientam sempre visando a uma acumulação de capital.

Todavia, o erro maior é imaginar que por não visarem o lucro elas são obrigadas a oferecer serviços gratuitos, pelo contrário, elas têm funcionários, uma sede, despesas domésticas como qualquer outro empreendimento.

A Lei Federal nº 9.790, (BRASIL, 1999) trouxe o conceito do que se considera uma Entidade sem fins lucrativos, ou seja, é toda entidade que não distribui entre seu sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados e doadores eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos.

As ONG'S são entidades bem específicas, que tem características bem diversas do setor privado, a saber: grande parte dos cidadãos que prestam serviço são sob o título de voluntários e seus recursos em sua maioria são oriundos de doações e financiamentos públicos e privados.

Esta mesma Lei, em seu artigo terceiro e seguintes, trouxe um rol bastante elástico de atividades e requisitos que irão permitir uma ONG ser

qualificada como uma OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), espécie descrita na próxima seção.

2.2 As organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)

A ONG que é qualificada como uma OSCIP tem um reconhecimento civil de sua existência e uma possibilidade maior em receber o repasse de recursos públicos. Gomes e Santinho (2012, p. 67), ao abordarem os requisitos para essa qualificação, destacam que:

para obtenção da qualificação é necessário que os serviços prestados pela entidade não se restrinjam aos seus membros, ou a determinado grupo, ou seja, que a promoção da Assistência Social seja prestada a todos aqueles que dela necessitem, não podendo haver limitações de cunho religioso, de gênero, etc. E que todos os recursos sejam aplicados integralmente na consecução do respectivo objeto social.

Na lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, tem-se uma previsão do chamado “Termo de Parceria”, o qual pretende facilitar e desburocratizar o acesso das Organizações da Sociedade Civil sem fins lucrativos a fundos públicos, assim como formar um vínculo de cooperação entre as partes para fomento e execução das atividades de interesse público. Para tanto, tem-se um instrumento jurídico que regula os repasses de recursos públicos para estas organizações que executam políticas públicas que é o “convênio”, o que muitos consideram inadequado para regular essa relação.

Esta lei veio dar mais transparência no processo de criação destas entidades e uma maior credibilidade à Instituição, tendo em vista que as ONG’s foram e ainda são vistas com uma certa desconfiança, principalmente pelo número crescente de organizações que mantêm uma alta concorrência entre elas e uma necessidade cada vez maior de ter um perfil alto de atuação e de cobertura da imprensa, para poder levantar recursos.

Em 2014, o governo federal, preocupado em fornecer ainda mais transparência na sua relação com as OSCIP, promulgou a Lei 13.019 (BRASIL, 2014) conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que institui um novo regime jurídico para as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil

(OSCs). É uma lei inovadora e tem como objetivo contribuir para a descriminalização das OSCs, valoriza e estimula a participação social e aponta caminhos para a modernização do Estado.

É uma lei contemporânea no que diz respeito aos procedimentos administrativos aplicados às parcerias no que se refere à ampliação dos envolvidos socialmente, os quais propõem e executam as políticas públicas junto com o governo.

Entre outras mudanças trazidas pelo novo Marco Regulatório está a obrigatoriedade de “Chamamento Público”, uma espécie de Processo Licitatório específico, para realizar parcerias com as OSCs. Esse procedimento tende a possibilitar maior transparência na aplicação dos recursos públicos, sendo uma forma de ampliar as possibilidades de acesso das OSCs a esses recursos. O interessante também é que o chamamento permitirá que organizações menores, sem muito acúmulo de experiência, possam agrupar-se a outras organizações e assim participar em rede de uma parceria.

A referida lei cria também novos instrumentos jurídicos, como o Termo de Fomento, o Termo de Colaboração e o Acordo de Cooperação. Estes mecanismos substituirão os convênios, que passarão a ser utilizados somente para a relação do governo federal com estados e municípios - ou seja, apenas entre entes públicos.

O “Termo de Colaboração” é utilizado quando o plano de trabalho é proposto pelo poder público, enquanto para o “Termo de Fomento” é aplicado quando o Estado presta apoio a uma atividade proposta pela ONG e o “Acordo de Cooperação” será empregado nas relações que não envolvam a transferência de recursos financeiros .

Na próxima seção, serão abordados os instrumentos que permitem a cooperação entre o Estado e as organizações sociais, especialmente através do repasse de recursos públicos.

3 AS RELAÇÕES ENTRE AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E O SETOR PÚBLICO

No Brasil, o terceiro setor iniciou sendo mais conhecido pelas instituições que praticavam caridade e geralmente ligadas a movimentos religiosos, como igrejas, orfanatos, escolas religiosas e hospitais sem fins lucrativos. Na década de 70, o país experimentou transformações que desencadearam constantes movimentos sociais, os quais buscavam soluções para diversos problemas como a falta de água, falta de terra, aumento de preços, dentre inúmeros outros. Já na década de 80, iniciou-se um período de muitas lutas pelos direitos civis, como o clamor pelas “Diretas Já”, bem movimentos organizados pelos sindicatos. Na década de 90, a força da expressão “sem fins lucrativos”, unida a um período de fracasso governamental nas ações sociais, deu início a uma incontestável expansão do Terceiro Setor, compondo ONG’s, fundações, associação, clubes recreativos e esportivos, institutos, etc (MURARO E LIMA, 2003).

Nesse sentido, segundo Graef e Salgado (2012), a década de 90 foi marcada por um avanço no surgimento dessas entidades, o que pode ser atribuído à redemocratização do país e à reforma administrativa do Estado ocorrida no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. As relações entre o Estado e as organizações da sociedade civil também sofreram importantes mudanças legislativas.

Desse período deve-se mencionar em particular a promulgação das Leis nº 9.637, de 1998 e nº 9.790, de 1999, que autorizaram a qualificação entidades privadas sem fins lucrativos como Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), respectivamente, com fins de parceria e fomento do Estado no desenvolvimento de atividades de interesse social e utilidade pública. Os dois modelos introduziram novos paradigmas no relacionamento Estado-sociedade ao adotar instrumentos de contratualização de resultados para viabilizar a parceria, em substituição ao modelo tradicional de convênio (GRAEF E SALGADO, 2012, p. 26-27).

Segundo Torres e Gusmão (2016), a partir da Lei 13.019 (BRASIL, 2014), conhecida como o novo marco regulatório das organizações da sociedade civil, os convênios foram substituídos pelos novos instrumentos jurídicos (Termo de Fomento, Termo de Colaboração e Acordo de Cooperação), mas ainda serão utilizados nas relações entre os entes federados (ou pessoas jurídicas a eles vinculados), para os quais eles foram criados, podendo, igualmente, por expressa previsão constitucional, ser

celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos na área de saúde, conforme o art.84-A da referida lei.

Os instrumentos para a celebração de parcerias, conforme previsto na lei 13.019 (BRASIL, 2014), são assim resumidos por Torres e Gusmão (2016):

Termo de Colaboração (art. 2º, VII e art. 16): *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.* Assim, o Termo de Colaboração é utilizado para a execução de políticas públicas nas mais diversas áreas, para consecução de **planos de trabalho de iniciativa da própria Administração**, nos casos em que esta já tem parâmetros consolidados, com indicadores e formas de avaliação conhecidos, abarcando, reiterar-se, o **repasso de valores por parte do erário**;

Termo de Fomento (art. 2º, VIII e art. 17): *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.* Note-se, portanto, que o Termo de Fomento, ao contrário do Termo de Colaboração, tem como objetivo **incentivar iniciativas das próprias OSCs, para consecução de planos de trabalho por elas propostos**, buscando albergar nas políticas públicas tecnologias sociais inovadoras, promover projetos e eventos nas mais diversas áreas e expandir o alcance das ações desenvolvidas pelas organizações. Assim como no Termo de Colaboração, o Termo de Fomento também enseja a **transferência de recursos financeiros** por parte da Administração Pública;

Acordo de Cooperação (art. 2º, VIII-A): *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.* Portanto, o grande diferencial do Acordo de Cooperação com os demais é justamente a **ausência de repasse de valores financeiros**. O Acordo, como regra, também não exige prévia realização de chamamento público como ocorre no caso do Termo de Fomento e do Termo de Colaboração, o que será abordado mais adiante, salvo quando envolver alguma forma de compartilhamento de recurso patrimonial (comodato, doação de bens etc).

Esta lei trouxe à Administração Pública maior clareza e segurança nos procedimentos que envolvem as parcerias com as OSC's. Assim, os entes federados deverão ter em mente as novas diretrizes que regem tais relações, como a priorização no controle de resultados; o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação; o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade; a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho dos gestores públicos, na implementação de

atividades e projetos de interesse público e relevância social; bem como a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidos; dentre outros.

Nesse sentido, maior planejamento, capacidade operacional e capacitação de pessoal, obrigatoriedade de realizar chamamento público, transparência ativa, ações de comunicação, desenvolvimento de programas de formação e criação de instâncias de participação social próprias para o debate sobre fomento e colaboração com as OSCs, são palavras de ordem para que a Administração Pública possa se adaptar às novas regras instituídas pelo MROSC.

Portanto, resumidamente, a relação de parceria entre um órgão da administração pública e uma organização da sociedade civil envolve cinco etapas principais: planejamento; seleção e celebração; execução; monitoramento e avaliação; prestação de contas (BRASIL, 2016).

O planejamento é a etapa que tem como finalidade programar as demais, sendo um dos momentos mais importantes. Na etapa de seleção e celebração, tem-se como principal inovação o chamamento público, que visa dar mais transparência ao processo e ampliar o acesso das organizações da sociedade civil aos recursos públicos, uma vez que este instrumento permite uma participação maior de interessados (BRASIL, 2016).

Na etapa de execução, os recursos passam a ser geridos pelas organizações que celebram a parceria, sendo responsáveis pelo gerenciamento administrativo e financeiro desses recursos. Em razão disso, torna-se necessário o monitoramento e avaliação da execução dessa parceria, que deve ser feito pela administração pública, que tem o dever de verificar se as atividades previstas estão realmente sendo realizadas e se os objetivos estão sendo cumpridos (BRASIL, 2016).

Na prestação de contas, uma das principais particularidades é o dever tanto da organização parceira quanto da administração pública em demonstrar como os recursos estão sendo aplicados (BRASIL, 2016).

O dever de prestar contas tem início no momento de liberação da primeira parcela dos recursos financeiros, observando as regras previstas na Lei nº 13.019, de 2014, bem como os prazos e as normas estabelecidos. A lei determina que o poder público forneça manuais específicos para orientar as organizações no momento da celebração das parcerias, tendo como premissas a simplificação e

racionalização dos procedimentos. Se houver alterações no conteúdo destes manuais, elas devem ser previamente informadas à OSC e amplamente publicadas em meios oficiais de comunicação. A prestação de contas deverá ser feita em plataforma eletrônica, que permita que qualquer cidadã ou cidadão interessado acompanhe o andamento das atividades e os valores gastos. Não há previsão de prestação de contas a cada parcela, mas sim de forma anual, além da final. Sempre que a duração da parceria exceder um ano, a organização da sociedade civil deverá apresentar prestação de contas ao fim de cada exercício para fins de monitoramento do cumprimento das metas da parceria (BRASIL, 2016, p. 57).

Todo este ciclo mostra a preocupação no controle dos resultados e com a transparência na relação das organizações com o Poder Público. Com isso, espera-se que os recursos públicos sejam utilizados para o fim planejado. Nesse sentido, no próximo capítulo, discutimos o papel da Administração Pública na fiscalização e controle da aplicação desses recursos, que guarda relação com o monitoramento e avaliação aqui descritos, bem como com o dever de prestar contas.

4 FISCALIZAÇÃO E CONTROLE POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS CASOS DE REPASSE DE RECURSOS PÚBLICOS

A Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, estabelece as sanções aplicáveis nos casos de condutas vedadas aos agentes públicos que acarretem enriquecimento ilícito, causem prejuízo ao Erário, atentem contra os princípios constitucionais da Administração Pública ou decorram de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.

Segundo Araújo (2011, p. 225-226), a lei de improbidade administrativa constitui “instrumento normativo fundamental para consecução dos objetivos constitucionais previstos para a Administração Pública, na medida em que contribui para a existência de uma administração proba”. Nesse sentido, busca-se resguardar o patrimônio público e garantir a boa aplicação dos recursos públicos.

Segundo a referida lei, as sanções são aplicáveis também às entidades cuja criação ou custeio tenha ocorrido com investimento dos cofres públicos no percentual de mais de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual, bem como às entidades que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público e aquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Vale Ressaltar que as Entidades que recebem subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício provenientes de órgão públicos estão, dentre outras, as Entidades do TERCEIRO SETOR como as OSCIP (MAZZA, 2015).

Nos termos da Constituição da República em seu artigo 37, §4º a sanção para quem pratica um ato de improbidade administrativa tem base constitucional: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Devemos salientar que as Organizações Não Governamentais se encontram entre dois pólos, de um lado o Estado que quer financiar projetos que lhe possam apoiar nas ações sociais, de outro a sociedade civil que quer uma maior participação na administração pública, no chamado controle social, ou seja, o estabelecimento de parcerias visando o bem estar social.

O poder público com o objetivo de ter um maior controle fiscalizatório promulgou a Lei 13.019(BRASIL, 2014), conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Esta lei institui normas gerais para regular as parcerias voluntárias firmadas pela administração pública com as organizações da sociedade civil. O mais inovador desta lei foi que tais organizações para receber transferências de recursos terão que ser selecionadas por meio de um procedimento denominado “Chamamento Público”, que é uma espécie de Licitação, mas afastando em sua aplicabilidade a Lei 8666 (BRASIL, 1993), que é a lei das licitações, que “apesar de ser mais simplificado, seu objetivo é expor regras claras para os critérios de seleção e requisitos para a participação da entidades do terceiro setor” (MARRAFON,2016). Porém da mesma forma que na lei de licitação, no MROSC estão previstos os casos de dispensa e inexigibilidade ao Chamamento Público. O objetivo é evitar a escolha das Ong’s que poderiam receber recursos com base em interesses pessoais e/ou preferências políticas e ideológicas. Após escolha da Organização, esta celebrará um Termo de colaboração ou um Termo de Fomento.

A lei do Marco Regulatório institui também alterações na Lei de Improbidade administrativa Lei 8429 (BRASIL, 1992), trazendo novas modalidades de atos de improbidade administrativa para o rol de seu artigo 10, tais como: frustrar ou dispensar o processo licitatório para a celebração de parcerias; permitir ou ser condizente com o uso ou a incorporação ao patrimônio de verbas e bens transferidos por meio de parcerias fora dos procedimentos formais; celebrar parcerias sem observar as formalidades; agir com negligência na fiscalização e liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes; ou influir de qualquer forma para sua aplicação irregular.

A lei 13019(BRASIL, 2014) teve o objetivo de criar instrumentos para facilitar a tarefa de fiscalização das operações entre as Ações das Organizações e o Poder Público tornando-as mais leves e transparentes, uma vez que a própria lei traz a exigência de que a Administração Pública publique nos meios oficiais de divulgação os valores aprovados anualmente para investimento em parcerias, bem como a relação de todas as parcerias celebradas nos últimos cinco anos. E que as entidades publiquem em seu site todas as parcerias celebradas com o Poder Público.

Fortalecimento da sociedade civil, participação social e transparência na aplicação dos recursos públicos são princípios que devem orientar a aplicação e interpretação da nova lei, a qual também determina que as relações de parceria devem, dentre outras coisas, primar pelo controle de resultados, em que o resultado se converte na referência-chave quando aplicado a todo o processo de gestão, que não deve se limitar aos aspectos processuais e legais (TORRES E GUSMÃO, 2016).

De acordo com a Constituição da República, em seu artigo 70, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das Entidades da Administração Direta ou Indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

Cabe ao Poder Executivo a concessão das qualificações às pessoas jurídicas de direito privado que atuam ou desejem atuar em parceria com o Estado para prestação de serviços de utilidade pública. Porém a mera qualificação de uma entidade não assegura, por si só, que essa parceria ocorra e que transferências voluntárias sejam concedidas, por parte do Estado, para o desenvolvimento de atividades executadas pelas Organizações Não Governamentais.

No que tange ao controle das OSCIP's e das OS's, cabe colacionar os termos previstos no art 74 da Carta Magna, que assim assevera:

Art 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de Controle Interno com a finalidade de:
[...]

II – Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado

O controle externo, por sua vez, é realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União. E a previsão constitucional para esse desempenho está no artigo 71 da constituição Federal, *in verbis*:

Art.71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município (ILKIU, SILVA E COSTA, 2010, p. 16).

A Administração Pública poderá avaliar e Monitorar a Entidade parceira através de um sistema de monitoramento e de avaliação para verificar se está ocorrendo o fim desejado. Para isso a administração poderá valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com outros

órgãos ou parcerias que se situem próximos ao local do projeto a ser avaliado.(BRASIL, 2016).

Uma outra ferramenta interessante que a lei trouxe foi a pesquisa de satisfação dos beneficiários do projeto em questão, para aquelas entidades já em funcionamento de parceria há mais de um ano. O resultado servirá para auxiliar a avaliação da parceria como também para reorientar, se necessário, as metas e atividades (BRASIL, 2016).

Sem dúvida o MROSC é uma lei contemporânea, tornando a administração pública atuante nas parcerias, já que o gestor público atuará além de monitorar, recolher os dados de como o projeto está caminhando, ele terá que reportar ao seu superior hierárquico caso perceba alguma irregularidade, verificar a necessidade de se conceder equipamentos que auxiliarão na avaliação e até mesmo verificar se o poder público terá que retomar os bens público que estejam em poder da OSC parceira ou até mesmo assumir o projeto e se responsabilizar em dar continuidade ao restante do trabalho (BRASIL, 2016).

Sempre lembrando que o objetivo da fiscalização pública é manter o controle dos resultados e da entidade parceira é o de estar atenta às regras que foram estipuladas no momento da consagração da parceria. A entidade tem o objetivo de promover o bem estar da sociedade a qual ela está inserida. E a administração pública velar para que isso se realize.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verifica-se que em um momento de paralisação do Estado, as Organizações Não Governamentais vieram para suprir necessidades que o Poder Público por uma deficiência qualquer não atendia às necessidades da sociedade.

A evolução das regras legislativas para as Organizações da Sociedade Civil condiz com o momento atual do País, que necessita de transparência, controle e fiscalização por parte do Poder Público e da sociedade para que projetos sociais possam ser concretizados, com planejamento, critérios adequados de seleção e celebração dessas parcerias e monitoramento por parte da Administração Pública para que os recursos públicos possam ser destinados e aplicados conforme o planejamento realizado. Espera-se que o processo de fiscalização da prestação de serviço de utilidade pública pelas Organizações que compõe o Terceiro Setor possa estar em contínuo processo de evolução.

Não há dúvida que essa interação mais apurada da administração pública no monitoramento e avaliação da execução das atividades, traz uma maior segurança tanto para a própria Entidade que terá certeza de que seus objetivos estão sendo alcançados, pois terá acesso aos relatórios oriundos das visitas que o poder público se responsabiliza em realizar, como também a comunidade terá um serviço prestado de melhor qualidade, sabendo que os recursos públicos estão sendo realmente aplicados em prol de uma condição social mais igualitária.

Por fim, a lei do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil foi um grande avanço para equilibrar as relações Terceiro Setor e Estado e, que, outros avanços possam ocorrer sempre com o foco no bem estar da sociedade.

Porém a Lei 13.019, de 2014, é uma lei jovem e por isso ainda não se pode afirmar quais serão os resultados de sua verdadeira aplicabilidade, se os objetivos nela elencados trarão os fins desejados. Há uma costume no Brasil de que algumas leis pegam e outras não, uma situação esdrúxula que só prejudica à sociedade. Dessa forma o texto legal não se alinha com a realidade e isso acontece devido a diversos fatores, dentre eles a falta de fiscalização, o desinteresse por razões políticas, que talvez camuflem outros tipos de

problemas que nem imaginamos. É uma lei inovadora, sem dúvida, que veio atender aos anseios das OSC's, que clamavam por instrumentos e mecanismos que assegurassem autonomia política e financeira para elas. Todavia a sociedade, a Administração Pública, as organizações da sociedade civil devem juntas estar atentas para que a inovação e a realidade se alinhem trazendo resultados positivos para todos.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Marília Oliveira. Improbidade administrativa – da aplicação da Lei n. 8.429/1992 aos atos praticados por agentes políticos que respondem por crime de responsabilidade. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 10, n. 36, p. 223-284 – Edição Especial 2011.

BRASIL. Secretaria de Governo da Presidência da República. **Entenda o MROSC**: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: < http://www.participa.br/articles/public/0039/9448/LIVRETO_MROSC_WEB.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2017.

GOMES, Edilson Francisco; SANTINHO, Guilherme Sampieri. As organizações da sociedade civil de interesse público no contexto do terceiro setor. In: COSTA, Ilton Garcia da; FREITAS, Paulo Henrique de Souza. **Terceiro Setor, ONGs – Questões Críticas**. 1 ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2012.

GRAEF, Aldino; SALGADO, Valéria. As relações do poder público com as entidades privadas sem fins lucrativos no Brasil. In: GRAEF, Aldino; SALGADO, Valéria (Autores); ANTERO, Samuel A. (Org.). **Relações de Parceria entre Poder Público e Entes de Cooperação e Colaboração no Brasil**. Brasília: IFCI/AECID/MPOG/Editora IABS, 2012. Disponível em: < http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/vol_1_relacoes_parceria_publico_ongs.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2017.

ILKIU, Ivan Moizés; SILVA, Marcelo Rodrigues da; COSTA, Ilton Garcia da. Terceiro setor: solução para um estado engessado? In: COSTA, Ilton Garcia da; FREITAS, Paulo Henrique de Souza. **Terceiro Setor, ONGs – Questões Críticas**. 1 ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2012.

MAÑAS, Antonio Vico; MEDEIROS, Eptácio Ezequiel de. Terceiro setor: um estudo sobre a sua importância no processo de desenvolvimento socio-econômico. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v. 2, n. 2, p. 15-29, jul./dez. 2012.

MARRAFON, Marco Aurélio. Constituição e Poder: Participação social e inovações marcam Lei das Organizações da Sociedade Civil. **Conjur informa**, 15 fev 2016. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2016-fev-15/constituicao-poder-participacao-inovacoes-marcam-lei-organizacoes-sociais>>. Acesso em: 12 fev 2017.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MONTENEGRO, Tereza. **O que é ONG**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

MURARO, Piero; LIMA, José Edmilson de Souza. Terceiro Setor, qualidade ética e riqueza das organizações. **Rev. FAE**, Curitiba, v.6, n.1, p.79-88, jan./abr. 2003.

RODRIGUES, Maria Cecília Prates. Demandas sociais *versus* crise de financiamento: o papel do terceiro setor no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 32, p. 25-67, set./out. 1998.

TORRES, Daniela Francine; GUSMÃO, Kátia Fernanda de Moraes. Terceiro Setor: o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC. **Confiatta Informa**, 09 set. 2016. Disponível em: <<http://confiatta.com.br/informa/terceiro-setor-o-novo-marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil-mrosc/08/02/17>>. Acesso em: 09 fev. 2017.

BRASIL. Lei 8429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/46163DC0349CA54D032569FA0067A34D?OpenDocument&HIGHLIGHT=1,improbidade>> Acesso em 14 de fev 2017.

BRASIL. Lei 8666, de 21 junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da constituição federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/8B594DE385C4FBD603256A0300672D6B?OpenDocument&HIGHLIGHT=1,LEI%20DAS%20LICITA%C7%D5ES>> Acesso em :14 fev 2017.

BRASIL. Lei 9790, 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: <<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/D802C865286F3992032569FA0075CD5B?OpenDocument&HIGHLIGHT=1,Qualifica>> Acesso em: 14 fev 2017.

BRASIL. Lei 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/6E384DAEA1C381F083257D270043DDDD?OpenDocument&HIGHLIGHT=1,regime>> Acesso em 14 fev 2017.