

# **Fiscalização de recursos públicos repassados ao Terceiro Setor:**

Os papéis das cortes de contas

Expositora: **Maria Tereza Fonseca Dias (UFMG)**

## **CONTEXTO DA ATIVIDADE DE CONTROLE DO TERCEIRO SETOR**

- Complexificação socioestatal: Busca da definição das fronteiras que separam o público e o privado e a composição do "setor público não-estatal" ou "terceiro setor".
- Legitimidade do sistema administrativo: origem democrática do poder e eficiência de seus resultados.
- A sociedade civil pode representar o interesse público contra o estado privatizado ou omissor.

## **CONTEXTO DA ATIVIDADE DE CONTROLE DO TERCEIRO SETOR**

- Processo de "transferência" das atividades de atribuições da administração a entes de cooperação, submetidos ao direito privado;
- Mudanças promovidas na dogmática do direito administrativo (OS, OSCIP)
- A sociedade civil pode representar o interesse público contra o estado privatizado ou omissivo;

## **CONTEXTO DA ATIVIDADE DE CONTROLE DO TERCEIRO SETOR**

- Repensar o papel do Estado e da administração pública no momento atual.
- Necessidade de aprofundamento do tema das parcerias, considerando a aplicação dos novos instrumentos na gestão contemporânea da adm. Pública;
- Denúncias de malversação dos recursos por parte das ONGs.

## **INSTRUMENTOS DE CONTROLE DO TERCEIRO SETOR**

- Controles internos (privado e público)
- Controles externos:
- *Controle jurisdicional da administração pública*
- *Controle parlamentar*
- *Controle exercido pelos Tribunais de Contas*
- *Controle exercido pelo Ministério Público*
- *Controles extra-orgânicos*

## **FUNCIONAMENTO DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE**

- Momento contemporâneo:  
foco no controle de gestão e  
de resultados;
- Dificuldades encontradas no  
estudo da eficácia dos  
mecanismos de controle;

## **FUNCIONAMENTO DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE**

- Controle jurisdicional: incipiente. Há estados que começam a se pronunciar sobre o fenômeno;
- Controle parlamentar: CPIs (casos midiáticos envolvendo as ONGs);
- Controle social: difuso, pouco efetivo mas especialmente importante nesta tarefa.

## **CONTROLE EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

- Alteração da redação do Parágrafo Único, do art. 70, da Constituição da República (EC nº 19/1998);
- Competências do art. 71 da CR/1988 – reinterpretação para as parcerias com o terceiro setor?
- Art. 74, II, CR/1988 – papel do controle interno?
- Lei n. 9.637/98 – art. 9º/Lei n. 9790/99, art. 12 (TCU)
- Temas objeto de controle: atividades de controle e execução dos instrumentos de parceria; licitações e ajustes administrativos; recursos humanos e atividade de fomento; contratações no PSF.

# JURISPRUDÊNCIA DO TCU – Alcance

- delimitou as suas competências para o acompanhamento das parcerias;
- discutiu problemas de execução dos ajustes administrativos com as entidades privadas;
- realizou auditorias em OSs, ONGs e OSCIPs;
- respondeu a denúncias recebidas sobre as parcerias;
- realizou seu papel de órgão auxiliar do Poder Legislativo, preparando estudos e levantamentos de dados sobre o tema para a CPMI das ONGs.

## INCIDÊNCIA DO CONTROLE DO TERCEIRO SETOR PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

- **1) Sucessivo ao controle interno** (preliminar, prévio e preparatório) - cabendo aos TCs análise posterior ou Tomada de Contas Especial (art. 74, II, CR/1988) [Decisão nº 592/1998 e Decisão nº 1331/2008 – TCU].
- **2) Destinatário e julgador direto** (art. 70 CR/1988): [Superação da Decisão nº 592/1998 pelas Decisões Normativas nº 85 e 88/2007 e Acórdão 613/2008 TCU].
- **3) Atuação conjunta** [Acórdão nº 535/2008 – TCU]
- **4) Atuação independente: denúncia ou representação** [Acórdão nº 2066/2006; Acórdão nº 788/2006 TCU - problemas no controle interno]

# **INCIDÊNCIA DO CONTROLE: CONCLUSÕES**

- Em regra, o controle é indireto, somente sendo direto em caso de denúncias, representações, auditorias etc [Acórdão nº 1386/2009 e 1564/2009 – TCU].
- Há possibilidade de controle pelos TCs de modo individual, simultâneo, substitutivo ou sucessivo, por iniciativa própria ou provocada.

## **Tipos de fiscalização**

- Contábil
- Operacional
- Patrimonial (Decisão 592/1998, Acórdão 601/2007 - TCU)
- Financeira (com ressalvas)
- Orçamentária (inaplicável)

# ASPECTOS DA FISCALIZAÇÃO

- Legalidade (legislação aplicável e conteúdo dos acordos administrativos - limites?)
- Legitimidade (Decisão nº 592/1998 - TCU)
- Economicidade (Portal dos Convênios - SICONV)
- Controle da aplicação de subvenções (Ex: Regimento Interno TCE-SP, art. 254)

# COMPETÊNCIAS

- 1) Julgar prestações de contas  
Julgar contas dos administradores e demais "RESPONSÁVEIS"
- 2) Fiscalizar admissão de pessoal
- 3) Realizar inspeções e auditorias
- 4) Fiscalizar recursos repassados pelos entes públicos
- 5) Aplicar sanções e determinar prazos de adoção de medidas
- 6) Sustar atos
- 7) Representar

# EFEITOS DO CONTROLE

- Medidas cautelares
- Suspensão de atos
- Afastamento temporário dos dirigentes  
Arresto de bens
- Sanções: multa, inabilitacao, inidoneidade, responsabilidade pessoal do agente e/ou entidade privada, coordenação comportamental, inscrição em cadastros de inadimplentes
- Efeitos indiretos: Inelegibilidade, impedimento para celebração de parcerias e recebimento de recursos públicos, propositura de processo criminal, Propositura de ação de cobrança, declaração de improbidade administrativa

## JURISPRUDÊNCIA DO TCU – Âmbito de controle

- OSs - Decisão n. 592/1998 - as contas anuais das organizações sociais são submetidas a julgamento pelo Tribunal. (controle direto) [TCE-PE]
- OSCIPs - Decisão n. 931/1999 e Acórdão n. 1777/2005 - o controle do TCU deve ser feito nos mesmos moldes daquele que é realizado em relação a entidades privadas que firmam convênio com o Estado. (controle indireto) [TCE/MG]



## **Aplicação da Lei nº 8.666/93 ao terceiro setor**

- OSs (ABTLuS) - estão sujeitas às normas gerais de licitação e estão obrigadas a utilizar o pregão (Acórdão 601/2007)
- OSCIPs – ficam submetidas a Regulamento Próprio de contratação de obras e serviços (Acórdão 1331/2008 x Decreto nº 5.504/2005)
- Acórdão 1386/2009 – aproximação entre o Regulamento próprio e a Lei nº 8.666/93)

## **Dispensa de licitação – art. 24, XXIV, Lei nº 8666/93**

- não há amparo legal em contratações, por parte da Administração Pública Direta, do fornecimento de bens ou serviços das entidades dos Serviços Sociais Autônomos com dispensa de licitação baseadas no art. 24, XXIV, da Lei nº 8.666/93 (Acórdão Nº 421/2004 - TCU)

## **Exigência de regularidade fiscal para assinatura do termo de parceria**

- regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante ou outra equivalente
- prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)
- comprovação de inexistência de débito com o sistema da seguridade social.
- (Acórdão Nº 1777/2005 - TCU)

## **OSCIPs e Lei nº 8.666/93**

- (Acórdão Nº 2680/2007 - TCU) uma vez utilizando-se da licitação para seleção de contratados, as OSCIPs devem observar integralmente as regras da Lei Geral de Licitações e contratos para seleção da empresa contratada e segui-la também no que diz respeito s sua execução.

# TCE-MG – Consulta nº 809.494/2010

MUNICÍPIO. PARCERIA COM OSCIP. CONTRATAÇÃO PARA DESEMPENHO DE ATIVIDADES DE SAÚDE. POSSIBILIDADE, EM CARÁTER COMPLEMENTAR, EXCETO PARA AS DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. II. OBRIGATORIEDADE DE PREVISÃO NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DA FORMA DE CONTRATAÇÃO, DO REGIME DE EXECUÇÃO E DO CONTROLE DAS ATIVIDADES DA ENTIDADE PARCEIRA E DE LICITAÇÃO OU DO PROCEDIMENTO DE DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE. III. CLASSIFICAÇÃO DOS REPASSES. DESPESAS DE TRANSFERÊNCIAS CORRENTES. IV. PERCENTUAIS MÍNIMOS DE APLICAÇÃO. AFERIÇÃO COM O USO DAS DESPESAS EXECUTADAS CONFORME AS CLASSIFICAÇÕES CONTÁBEIS DO TERMO DE PARCERIA E O DISPOSTO NA IN 19/08. REMESSA, AO CONSULENTE, DE CÓPIAS DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS CONSULTAS NºS 716.238, 719.436, 793.773, 732.243 E 683.832 E DA INSTRUÇÃO NORMATIVA 19/08.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

- As atividades de controle exercidas pelo Tribunal de Contas da União são parcialmente eficazes.
- **A administração pública tem dificuldades em fazer valer seu poder no processo de regulação das atividades desenvolvidas pelas entidades do terceiro setor, sobretudo por se tratar de entidades de natureza e direito privados.**

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

- As auditorias “a posteriori” acabam por tornar ineficaz a atividade de controle, fazendo-se necessário a ampliação do controle concomitante pela Adm e pelo próprio TCU.
- Os problemas enfrentados são: o alcance, legalidade e a efetividade dos controles existentes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

- *"[...] este Tribunal dá mais um passo ao migrar de uma atuação calcada no passado e no formalismo, típica da sistemática de prestação de contas, por muitos já definida como 'autópsia' da gestão pública, em direção a uma atuação concomitante, centrada na avaliação da eficiência e eficácia da administração da coisa pública."*  
Ministro Marcos Vilaça (Acórdão 1777/2005)

# Bibliografia

---

- DIAS, M. T. F. . *Direito Administrativo Pós-moderno*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.
- DIAS, M. T. F. . *Terceiro setor e Estado - legitimidade e regulação: por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2008
- DIAS, M. T. F. . O controle do Tribunal de Contas da União sobre as parcerias da Administração Pública com as entidades do terceiro setor. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, v. 88, p. 59-74, 2009.
- SCHOENMAKER, Janaina. *Controle das parcerias entre o estado e o terceiro setor pelos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.