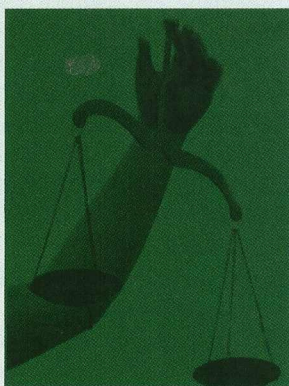


CONTROLE DOS RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS



Liana de Castro Melo⁽¹⁾

RESUMO

O presente trabalho teve como objeto de estudo identificar quais os mecanismos que o poder público possui para realizar o Controle das Organizações Sociais (OS), instituídas pela Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, e quais as penalidades sofridas por aquelas que não prestam contas dos recursos públicos recebidos. Esta pesquisa buscou, também, determinar a responsabilização daqueles que, fazendo uso das Organizações Sociais, praticam atos ilícitos. Para tanto, foi desenvolvida uma abordagem acerca das Organizações Sociais e da necessidade de controle sobre as mesmas. A mais importante justificativa desta pesquisa versa sobre a eficácia do Estado em minimizar os riscos de desvio e ineficiência por parte das entidades sem fins lucrativos que executam projetos sociais à custa do governo, tendo em vista o significativo montante de dinheiro público destinado ao Terceiro Setor e a quantidade de denúncias sobre malversação do referido dinheiro público. O uso do Terceiro Setor como meio para a prática de atos ilícitos é uma preocupação no Brasil, logo, a exigência da prestação de contas aos Tri-

bunais de Contas dos recursos públicos é uma forma de coibir a existência de transações financeiras por Organizações Sociais que passem ao largo do sistema financeiro, estabelecendo-se as punições adequadas para esse tipo de conduta.

PALAVRAS-CHAVE

Organizações Sociais (OS). Recursos públicos. Controle. Prestação de contas. Práticas ilícitas.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Estado brasileiro vem seguindo a tendência mundial de delegar o maior número de serviços possíveis a particulares interessados em explorar determinada atividade, visando assim diminuir a burocratização do aparelho estatal e muitas vezes desonerar o erário. Tal comportamento deu novas dimensões ao chamado Terceiro Setor. Essa designação é atribuída às organizações formadas por particulares que buscam auxiliar o Estado na prestação de serviços úteis e necessários à comunidade.

As instituições privadas sem fins lucrativos que integram o Terceiro Setor receberam R\$ 12,4 bilhões do governo federal nos últimos seis anos. Os recursos superam os investimentos dos ministérios da Educação e da Saúde. De 2001 a 2006, a Educação investiu R\$ 3,3 bilhões e a Saúde, R\$ 7,4 bilhões. Muitas das entidades, supostamente criadas pela sociedade civil, dependem exclusivamente das verbas públicas.

Dentro do chamado Terceiro Setor, existem as Organizações Sociais implantadas pela Lei nº 9.637/98, que têm como principal objetivo formar parcerias para o exercício de atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

São crescentes as discussões sobre a correta utilização dos recursos públicos destinados às Organizações Sociais pela Administração Pública. Por essa razão, o tema foi delimitado neste aspecto, onde se

(1) Auditora Fiscal de Controle Externo do TCE-PI; Professora Universitária de Graduação; Bacharel em Ciências Contábeis; Especialista em Auditoria, Controles da Administração Pública e Gerenciamento Financeiro

buscou identificar quais os mecanismos que o poder público possui para exigir a prestação de contas das Organizações Sociais e quais as penalidades sofridas pelas Organizações Sociais que não prestam contas dos recursos públicos recebidos. Esta pesquisa buscou, também, determinar a responsabilização daqueles que, fazendo uso das Organizações Sociais, praticam atos ilícitos.

As Organizações Sociais tornaram-se um receptáculo de grandes somas de dinheiro público, sendo que a ausência de prestações de contas ou a prestação incompleta ou inadequada das mesmas tornou-se um dos maiores problemas desta parceria, ocasionando sérios prejuízos à coletividade. A fiscalização identifica as entidades fraudulentas, além daquelas que não desviam recursos, mas não são eficientes em seus resultados.

A escolha do tema foi motivada devido à grande quantidade de recursos públicos repassados às Organizações Sociais e a expressiva quantidade de denúncias e matérias jornalísticas sobre o assunto.

No primeiro capítulo, abordamos aspectos da estrutura da máquina administrativa no Brasil e a EC nº 19 de 1998. No segundo capítulo, enfocamos as Organizações Sociais, instituídas pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, identificando suas características, os Contratos de Gestão e as formas de destinação de recursos públicos para as referidas entidades.

O terceiro capítulo foi dedicada ao estudo das formas de controle que devem ser realizadas junto às Organizações Sociais, destacando-se o controle externo através da prestação de contas realizadas aos Tribunais de Contas. No quarto capítulo foi abordado como as Organizações Sociais são utilizadas para a prática de fins ilícitos.

2. ESTRUTURA DA MÁQUINA ADMINISTRATIVA NO BRASIL

1.1 REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL – EC Nº 19 DE 1998

A EC 19/98 que alterou dispositivos da Constituição Federal de 1988, referentes à Administração Pública e ao servidor público, é conhecida como a Emenda da Reforma Administrativa. Essa emenda veio instrumentalizar algumas das mudanças que há muito já se faziam necessárias no caminho da modernização da Administração, através da atenuação da rigidez de tratamento a que se encontrava tradicionalmente submetida, viabilizando a concessão de maior autonomia aos seus entes e órgãos, em troca do cumprimento de diretrizes e metas pré-fixadas (LIMA, 2000).

A inserção do contrato de gestão no texto da atual Carta Magna, através da Emenda nº 19/98 (art. 37, § 8º), veio fornecer respaldo constitucional aos

contratos dessa natureza que vinham sendo firmados entre o Poder Público e as autarquias e fundações públicas através de decretos inconstitucionais, ao mesmo tempo em que possibilitou a firmação desses ajustes também entre o Governo central e órgãos da Administração direta.

Para Di Pietro (2005), o contrato de gestão representa um tema em que “a aplicação prática tem antecedido o labor legislativo”. Na realidade, a sua utilização já vinha acontecendo em nível infra-constitucional, inicialmente com base no Decreto nº 137, de 27 de maio de 1991, que instituiu o Programa de Gestão das Empresas Estatais, e em seguida pelos Decretos 2.487 e 2.488 de 2 de fevereiro de 1998, que previam a realização do contrato com autarquias e fundações.

A Lei nº 9.649/98, promulgada poucos dias antes da Emenda nº 19/98, autorizou o Poder Executivo a qualificar como agência executiva a autarquia ou fundação que houvesse celebrado contrato de gestão com o respectivo ministério supervisor, para o fim de cumprir objetivos e metas com este acertados.

Na opinião da referida autora, embora tais decretos estivessem em vigor, não tinham eles o condão de ampliar a autonomia dessas entidades, posto que entrariam em confronto com normas legais e constitucionais.

O art. 4º, IV do Decreto 2.487/98, prevê que o contrato de gestão conterà as medidas legais e administrativas a serem adotadas pelos signatários e partes intervenientes com a finalidade de assegurar maior autonomia de gestão orçamentária, financeira, operacional e administrativa e a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros imprescindíveis ao cumprimento dos objetivos e metas.

Medauar (2004) considera que tanto os contratos administrativos clássicos como os novos tipos contratuais enquadram-se no “módulo contratual”, à medida em que retomamos a idéia de contrato, como intercâmbio de bens e prestações, regidos pelo direito, vigente na Grécia clássica e no Direito Romano.

Esse retorno traduz a atual tendência internacionalmente observada, da criação de novos tipos contratuais, nos quais o rigorismo dos elementos clássicos, tais como a exigência de capacidade para contratar e a oposição de interesses, não encontram mais lugar, ao mesmo tempo em que a rigidez das normas administrativas vem sendo atenuada em favor de ajustes baseados em acordos e na cooperação, na consecução de um interesse comum (LIMA, 2000).

1.2 TERCEIRO SETOR: ENTIDADES PARAESTATAIS

Di Pietro (2005, p. 425) conceitua Terceiro Setor como sendo aquele que é composto por entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos; esse Terceiro Setor coexiste com o primeiro setor, que é o Estado, e o segundo setor, que é o mercado. Na realidade

de, ele se caracteriza por prestar atividade de interesse público, por iniciativa privada, sem fins lucrativos; precisamente pelo interesse público da atividade, recebendo em muitos casos ajuda por parte do Estado, dentro da atividade de fomento.

Para receber essa ajuda, tem que atender a determinados requisitos impostos por lei que variam de um caso para outro; uma vez preenchidos os requisitos, a entidade recebe um título, como o de utilidade pública, o certificado de fins filantrópicos, a qualificação de organização social.

Segundo Di Pietro (2005, p. 427), as entidades paraestatais integram o chamado Terceiro Setor, que pode ser definido como aquele composto por entidades privadas da sociedade civil, que prestam atividade de interesse social, por iniciativa privada, sem fins lucrativos.

No conceito de entidades paraestatais que adotamos estão enquadrados: os serviços sociais autônomos; as organizações sociais (OS); as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) e as “entidades de apoio”

- Serviços Sociais Autônomos

Consoante Meirelles (2003, p. 362), serviços sociais autônomos são todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais.

- Organizações Sociais

A Lei nº 9.637/98 estabelece que o Poder Executivo federal poderá qualificar como Organizações Sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos previstos na referida Lei. Medauar (2004, p. 113) entende que as entidades assim qualificadas são declaradas entidades de interesse social e utilidade pública para todos os efeitos legais. Podem receber recursos orçamentários e bens públicos (mediante permissão de uso) para o cumprimento dos objetivos do contrato de gestão (arts. 11 e 12 da Lei nº 9.637/98).

- Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)

Tal figura foi introduzida pela Lei nº 9.790/99. De acordo com ela, tal qualificativo é atribuível, vinculadamente, a pessoas jurídicas de direito privado requerentes, para fins de habilitá-las a firmar termo de parceria com o Poder Público, com o qual se credenciam a receber recursos ou bens públicos empenhados neste

vínculo cooperativo entre ambos.

- Entidades de Apoio

Segundo Di Pietro (2006, p. 458), entidades de apoio são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por servidores públicos, porém em nome próprio, sob a forma de fundação, associação ou cooperativa, para a prestação, em caráter privado, de serviços sociais não exclusivos do Estado, mantendo vínculo jurídico com entidades da administração direta ou indireta, em regra por meio de convênio.

3. ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

3.1 NOÇÕES GERAIS

A Constituição Federal de 1988 nada dispôs a respeito das Organizações Sociais, sendo estas uma criação do legislador infraconstitucional, pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.

De acordo com o art. 1º da Lei nº 9.637, o Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

Como se pode ver, para que uma pessoa jurídica de direito privado adquiria a qualificação de Organização Social, é preciso que preencha os requisitos previstos no art. 1º da Lei nº 9.637. No entanto, salienta Celso Antônio Bandeira de Mello (2002) que, além destes, deverão ser observados ainda outros requisitos por ele denominados de substanciais, que estão expressamente previstos no art. 2º daquele diploma legal, ou seja:

Art. 2º São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social:

I - comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:

- a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;
- b) finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
- c) previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria definidos nos termos do estatuto, asseguradas àquele composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta Lei;
- d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória

- capacidade profissional e idoneidade moral;
- e) composição e atribuições da diretoria;
- f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;
- g) no caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;
- h) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;
- i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados;
- II - haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado.

Conforme ensina Carvalho Filho (2007, p. 305), não se trata de nova categoria de pessoas jurídicas, mas apenas de uma qualificação especial, um título jurídico concedido por lei a determinadas entidades que atendam às exigências nela especificadas. Não integram o sistema formal do Poder Público; assumem, entretanto, a qualidade de entidades parceiras do Poder Público, visando à execução de determinadas tarefas de interesse público.

3.2 ATIVIDADES DESEMPENHADAS PELAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Segundo Nunes, as Organizações Sociais, por possuírem personalidade de direito privado, e terem de desempenhar, por determinação legal, apenas atividades relacionadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, enquadram-se na categoria de entidade não estatal prestadora de atividade que, quando a cargo do Estado, são denominadas serviços públicos não exclusivos.

No entanto, como se pode depreender da definição contida no caput do art. 1º, não basta, para ser conferido o título de Organização Social pelo Poder Público a uma pessoa jurídica de direito privado, que esta desempenhe as finalidades arroladas no dispositivo citado. É preciso, também, que estas atividades sejam desempenhadas sem a finalidade de lucro.

Segundo Ferrari (2007, p. 65), o fato destas entidades não visarem o lucro não significa que tenham de desenvolver suas atividades de modo gratuito, basta que os valores auferidos com as cobranças referentes às

contrapartidas das atividades prestadas sejam aplicadas integralmente para realizar a finalidade institucional.

3.3 A QUALIFICAÇÃO

A pessoa jurídica de direito privado que exerce, sem fins lucrativos, uma das atividades arroladas no art. 1º da Lei nº 9.637 de 1998, estará a cumprir os requisitos essenciais para que lhe seja conferido o título de Organização Social. No entanto, apenas a existência destes requisitos não legitima a atribuição, pois, é necessário que a entidade aspirante à titulação atenda também os requisitos suplementares, previstos no art. 2º, inciso I, já citado anteriormente.

Solucionadas pela entidade as pendências dependentes de resolução, sua qualificação passará para uma fase subsequente, na qual a pessoa jurídica pretendente nada mais poderá interferir, uma vez que a qualificação agora estará a cargo, única e exclusivamente, do Poder Público, nos termos do art. 2º inciso II:

II - haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado.

É necessário esclarecer que o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado não existe mais, o que ensejou a remessa de seus afazeres à competência do novo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O ato que atesta a aprovação da qualificação de uma entidade como Organização Social está condicionado à realização de um prévio juízo de conveniência e oportunidade. A Administração Pública, conforme prevê o caput do art. 37 da Constituição Federal, está obrigada a obedecer, dentre outros, o princípio da legalidade, o que significa dizer que ao produzir atos administrativos, eles devem estar em conformidade com a lei. No entanto, importante ressaltar que, nem sempre o dispositivo legal que autoriza a emissão do ato disporá sobre todos os elementos do ato.

Caso o ato emitido tenha, na Lei, seus elementos essenciais, estar-se-á diante de um ato denominado vinculado, sobre o qual a professora Di Pietro (2007, p. 176) entende: “neste caso o poder da administração é vinculado, porque a lei não deixou opções; ela estabelece que diante de determinados requisitos, a administração deve agir de tal ou qual forma”.

Se, por algum motivo, a lei não estipular expressamente a respeito de todos os elementos essenciais para a produção do ato, se tratará de um ato administrativo discricionário. Ou seja, no dizer de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Em outras hipóteses, o regramento não atinge todos os aspectos da atuação da administração pública; a

lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto de tal modo que a autoridade poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis, todas válidas perante o direito.

Pelo exposto, a atribuição da qualificação de Organização Social pelo Poder Público é um ato dotado de discricionariedade, o que não implica dizer que a atribuição será fruto da arbitrariedade. Muito pelo contrário, a margem da liberdade concedida pelo legislador ao agente público deve ser compreendida como o dever de analisar aspectos não previstos nos art. 1º e 2º da Lei nº 9.637/98, mas que, diante da análise do caso concreto, são relevantes para a produção do ato.

A Administração Pública que qualificou a pessoa jurídica de direito privado como Organização Social pode desqualificá-la em razão do descumprimento das cláusulas do contrato de gestão, conforme disciplina indicada no art. 16 e parágrafos da Lei federal nº 9.637/98. A desqualificação será precedida de indispensável processo administrativo em que se reconhece a respeito o amplo direito de defesa da organização social assim punida.

Gasparini (2000, p. 407), como regra, defende não caber qualquer indenização, por tratar-se de parceria e pelo fato de a organização social não visar lucro.

A desqualificação importará na reversão dos bens permitidos e dos valores entregues e não utilizados pela Organização Social. Nos casos de desqualificação por desobediência do contrato de gestão, os dirigentes da então organização social responderão, individual e solidariamente, pelos danos ou prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão.

3.4 CONTRATO DE GESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Nos termos do art. 5º da Lei nº 9.637/98, Contrato de Gestão é: “o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º”.

Quando o Poder Público não tem a obrigação de prestar determinada atividade de forma exclusiva, esta pode ser desempenhada por entidade privada, como no caso das Organizações Sociais que assim procederão por meio de um Contrato de Gestão.

No entanto, cabe ressaltar que a titulação de Organização Social é concedida pela própria Administração, o que, inevitavelmente, leva a constatação de que, eventualmente, poderão existir várias entidades capacitadas para firmar contrato de Gestão, desempenhando a mesma atividade.

Diante desta pluralidade, cabe a indagação: em tendo a Administração Pública que obedecer aos princípios contidos no art. 37 da Constituição Federal,

como deverá proceder na escolha de uma Organização Social para contratar, quando houver várias desempenhando a mesma atividade?

Cabe, antes de tudo, trazer a determinação contida no inciso XXIV, do art. 24, da Lei nº 8.666/93 quando dispõe:

É dispensável a licitação:

XXIV – para a celebração de contratos de prestação de serviços com as Organizações Sócias, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.

Os preceitos normativos acima citados, direcionam o agir da Administração de modo antagônico, ou seja, enquanto a Constituição Federal manda que a Administração Pública obedeça ao princípio da igualdade e da indisponibilidade do interesse público e, por consequência, indica a realização de licitação para a escolha de Organização Social, a Lei nº 8.666/93 estabelece a possibilidade de dispensa do procedimento.

Como o ordenamento jurídico brasileiro é sistematizado, quer dizer, tem como Lei Fundamental a Constituição da República e nesta todas as leis devem buscar seu fundamento de validade, o disposto no inciso XXIV, do art. 24 da Lei nº 8.666/93, deve ser interpretado conforme a Constituição, o que significa, para o professor Marçal Justen Filho (2005, p. 37), que deve ser feito um processo objetivo de seleção dos interessados em firmar Contrato de Gestão, que é, na verdade, um contrato normativo; já os contratos instrumentais destes decorrentes, desde que previstos nos termos que os ensejou, se enquadram no art. 24 da Lei nº 8.666, o que significa dizer que, sobre estes há dispensa de licitação.

Já a professora Regina Maria Macedo Nery Ferrari (2007, p. 76) entende que sempre “a verificação deve se realizar no curso de um processo licitatório que propiciará, além do respeito aos princípios que regem a Administração Pública, a escolha da associação que apresente melhores condições para atender o interesse público.

A professora defende que para a assinatura de Contrato de Gestão é indispensável a realização de prévio procedimento licitatório, visto que a Administração Pública não possui capacidade de dispor do interesse público ao seu talante.

Ferrari (2007, p. 76) afirma que Contrato de Gestão é um termo firmado entre a Administração Pública e a Organização Social, no qual as partes deixarão consignadas, expressamente, as obrigações que competem a cada qual, com a finalidade de ver executadas atividades relacionadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde e para tanto, o Estado pode destinar recursos orçamentários, bens e servidores públicos.

É indispensável a presença, no termo firmado, do programa de trabalho a ser realizado pela Organização Social com os prazos e metas a serem observa-

dos, os modos de avaliação da contratada, além das demais disposições contidas nas seções III e IV da Lei nº 9.637/98.

A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação.

Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

3.5 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS PARA AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Com o amadurecimento do Terceiro Setor no Brasil, a atividade de captação de recursos tem-se desenvolvido substancialmente, inclusive com o surgimento de profissionais e voluntários especializados nessa área, o que por certo vem contribuir para o incremento de recursos destinados às entidades de interesse social.

Segundo Paes (2005, p. 672), uma das iniciativas para o desenvolvimento da atividade de captação de recursos foi a criação da Associação Brasileira dos Captadores de Recursos – ABCR, que tem como missão promover, desenvolver e regulamentar a atividade de captação de recursos, segundo o seu Código de Ética. Entre suas principais metas destacam-se a de trabalhar para assegurar a credibilidade e representatividade da profissão e a de apoiar organizações sociais na tarefa de construir uma sociedade mais justa.

3.5.1 Doação e Patrocínio

Estes recursos, embora repassados por empresas privadas às entidades, devem ser considerados de natureza pública, pois são oriundos de renúncia fiscal do Poder Público em favor do incentivo a projetos culturais. A pessoa jurídica doadora (contribuinte incentivador) deduz percentual do imposto devido, observado o limite legal, correspondente ao valor que destinou ao incentivo do projeto.

Segundo Paes (2005, p.674), a doação, para os efeitos da Lei nº 8.313/91, é a transferência gratuita, em caráter definitivo, à pessoa física ou pessoa jurídica de natureza cultural, sem fins lucrativos, de numerário, bens ou serviços, para a realização de projetos culturais, vedado o uso de publicidade paga para divulgação deste ato, enquanto o patrocínio é a transferência gratuita, em caráter definitivo, à pessoa física ou jurídica de natureza cultural com ou sem fins lucrativos, de numerário para a realização de projetos culturais, com finalidade promocional e institucional de publicidade.

3.5.2 Transferências orçamentárias

Outra forma de captação de recursos pelo Terceiro Setor é através de alocação ao orçamento geral da União (ou dos Estados, Municípios ou Distrito Federal, conforme o caso) consignando estes por dotação específica sob as modalidades de transferência corrente e transferência de capital.

As subvenções sociais constituem suplementações de recursos da União a empresas e a sociedades de economia mista e entidades privadas sem fins lucrativos que tenham por objetivo a prestação de serviços na área de assistência social, médica e educacional. Essas subvenções, vale salientar, são utilizadas quando o ente governamental não tem interesse ou está impossibilitado de exercer diretamente as ações nessas áreas, quando, então, poderá suplementar e incentivar a iniciativa de particulares.

A subvenção se destina a cobrir despesas de custeio, distinguindo-se a subvenção social a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural sem finalidade lucrativa, da subvenção econômica a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

De acordo com o art. 17 da Lei nº 4.320/64, somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas tais subvenções.

De acordo com o art. 60, § 3º, da Lei nº 4.320/64, a concessão de subvenção social só poderá ser feita se a instituição interessada satisfizer, entre outras, as seguintes condições:

- a) ter sido criada em ano anterior e organizada até o ano de elaboração da Lei de Orçamento;
- b) não constituir patrimônio do indivíduo;
- c) dispor de patrimônio ou renda regular;
- d) não dispor de recursos próprios suficientes à manutenção ou ampliação de seus serviços;
- e) comprovar seu regular funcionamento e a regularidade de mandato de sua Diretoria;
- f) ter sido considerada em condições de funcionamento satisfatório pelos órgãos competentes de fiscalização;
- g) ter prestado contas de aplicação de subvenção ou auxílio anteriormente recebido sem vícios insanáveis.

De acordo com o art. 12, § 4º da Lei nº 4.320/64, além das subvenções sociais, podem as entidades privadas, sem fins lucrativos, ser beneficiárias de outra modalidade de recursos no orçamento: as transferências de capital, que são as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devem realizar, independente de contraprestação direta em bens ou serviços. Essas transferências podem consistir em auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da lei do orçamento ou de lei especial anterior, respectivamente.

Os auxílios são modalidades de transferências de capital (investimentos ou inversões financeiras) derivadas da Lei Orçamentária, e que se destinam a atender ônus ou encargo assumidos pela União, concedidas a entidades sem fins lucrativos.

As contribuições são transferências correntes ou de capital concedidas em virtude de lei, destinadas à pessoas de direito público ou privado sem finalidade lucrativa, e sem a exigência de contraprestação direta de bens e serviços. Podem se consubstanciar em investimentos ou inversões financeiras, a exemplo dos auxílios.

Estabelece o art. 12, § 5 da Lei nº 4.320/64 :

§ 5º Classificam-se como Inversões Financeiras as dotações destinadas a: I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

A Lei Federal nº 4.320/64, aplicável ao ente público, classificou Auxílios como Despesas de Capital, Subvenções como Despesas Correntes e Contribuições nas duas categorias econômicas da Despesa.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – dedica o Capítulo VI, integralmente, para tratar das transferências de recursos públicos para o Setor privado. Diz o art. 26, in verbis:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

Como é de fácil percepção, a LRF introduziu novas condicionantes para transferência de recursos públicos para instituições privadas sem fins lucrativos, ao estabelecer que, além da autorização legislativa específica, as transferências deverão atender às condições pre-

vistas na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

3.5.3 Convênios e Contratos

No âmbito da Administração Pública, contratos e convênios são as formas jurídicas pelas quais a Administração Pública firma com outra entidade pública, com particulares ou com uma pessoa jurídica de direito privado (Terceiro Setor) um ajuste para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração, no caso de contrato, e para a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes, no caso de convênio.

De acordo com o Manual Básico de Repasses Públicos ao Terceiro Setor (2007, p. 64) estes ajustes, notadamente os convênios, representam para as entidades de interesse social uma importante e muitas vezes indispensável fonte de receita para a manutenção e implementação de suas atividades sociais.

Segundo Hely Lopes Meirelles (1998), contrato é todo acordo de vontades, firmado livremente pelas partes para criar obrigações e direitos recíprocos. Como pacto consensual, pressupõe liberdade e capacidade jurídica das partes para se obrigarem validamente como negócio jurídico, requer objeto lícito e foi prescrito ou não vedado em lei.

Os convênios, segundo Paes (2005, p. 684), são acordos firmados pelos mais diversos entes públicos, nada obstando, porém, que se realizem esses ajustes entre entidades públicas e particulares, visando à realização de objetivos comuns.

Conforme preceitua Andréa Nunes (2006), os dois instrumentos de ajuste acima citados possuem diferenças básicas como, por exemplo, a principal delas, o contrato é constituído de vontades que se compõem, mas guardam interesses antagônicos. Já no convênio as vontades ajustam para a consecução de interesses comuns, não há obrigações recíprocas como no contrato, mas sim colaboração mútua. Contudo, o gestor público deve estar atento às disposições do § 6º do art. 116 da Lei nº 8.666/93, que estabelece, em caso de conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio ou ajuste, a obrigação de devolução dos recursos à entidade ou órgão repassador, no prazo improrrogável de trinta dias do evento, sob pena de imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos. Os convênios são regulados pelo art. 116 e seus parágrafos e incisos.

Nos contratos exige-se o procedimento licitatório, com exceção das hipóteses prevista em lei, enquanto nos convênios não se exige a ocorrência do certame. Entretanto, é preciso estar atento para os contratos revestidos sob o nome de convênio. Se o ajuste, ainda que sob o nome de convênio, comportar as características acima descritas do contrato administrativo, não poderá

se concretizar sem licitação. Sobre isto alerta o art. 2º da Lei nº 8.666/93, quando estabelece que os contratos com a Administração Pública serão precedidos de licitação, acrescentando o parágrafo único do referido artigo: "(...) seja qual for a denominação utilizada".

3.6 CAUTELAS DO ÓRGÃO REPASSADOR DE RECURSOS

Os gestores públicos devem assumir novos padrões de conduta para conduzir a relação com os novos agentes que compartilham a responsabilidade de transformar verba pública em serviço de qualidade prestado à população. Para que isso ocorra, o gestor público tem o primordial papel de controlar a operação desde o momento da escolha da entidade receptora da verba até a prestação de contas. Deve munir-se de diversas cautelas no repasse de recursos públicos, para minimizar os riscos de desvio e ineficiência por parte das entidades sem fins lucrativos que executam projetos sociais às custas do governo.

3.6.1 Exigência de prestação de contas

Para otimizar a prestação de contas, deve o repassador de recursos cuidar para que a verba repassada seja depositada em conta bancária específica, aberta para aquela finalidade.

Visando contribuir para a uniformização das prestações de contas, a Associação Nacional dos Procuradores e Promotores de Justiça de Fundações e Entidades de Interesse Social (Profis), a Fundação Brasileira de Contabilidade e o Conselho Federal de Contabilidade resolveram publicar o manual de procedimentos contábeis para fundações e entidades de interesse social, disponível no endereço eletrônico www.cfc.org.br.

3.6.2 Verificação da capacidade logística da entidade e das finalidades estatutárias

O gestor público deve verificar qual o ramo de atividade da entidade previsto em seus estatutos e, sempre que se tratar de um projeto de grandes proporções, verificar se a entidade tem condições de cumprir o que projetou, se possui pessoal qualificado, instalações físicas adequadas, equipamentos etc.

3.6.3 Verificação para a qualidade dos serviços prestados e para o cumprimento das metas estabelecidas

É importante que o repassador de recursos verifique se os serviços prestados pelas Organizações Sociais possuem qualidade e se a mesma está cumprindo suas metas. Esse tipo de verificação pode

ocasionar a interrupção do repasse das verbas quando verificada alguma irregularidade no decorrer da execução do projeto.

4. CONTROLE E PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

4.1 – NECESSIDADE DE CONTROLE

É bem verdade que muitas entidades sérias cumprem o seu papel, mas infelizmente o número de instituições que são criadas apenas para captar recursos e gozar de privilégios fiscais é muito elevado. Escândalos relativos a desvio de dinheiro público envolvendo as referidas entidades estão sempre presentes na mídia.

É preciso aperfeiçoar a forma de controle sobre essas entidades, seja sobre os critérios no repasse das verbas e respectiva prestação de contas, seja sobre a qualidade dos serviços prestados.

4.2 CONTROLE INTERNO

A Lei nº. 9.637/98 se refere, pela primeira vez, à atuação da Organização Social, no sentido de se auto-regular quando determina, no inciso I, alínea d, do seu art. 2º que:

"Art. 2º - São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social: I - comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre: d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral".

Posteriormente, preceitua no art. 3º que seu Conselho de Administração deve ser estruturado nos termos em que dispuser o respectivo estatuto, observando, para fins de atendimento dos requisitos de qualificação, que sua composição deva ser plural, vale dizer; composto por representantes do Poder Público, da sociedade civil, de membros eleitos dentre os associados e dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral e de outros indicados ou eleitos na forma estabelecida no estatuto.

Dispõe o inciso X do art 4º da Lei nº 9.637/98 que compete ao Conselho de Administração das Organizações Sociais "fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa".

E, por último, prevê o parágrafo único, do art. 6º que “o Contrato de Gestão deve ser submetido, após aprovação pelo Conselho de Administração da entidade, ao Ministro de Estado ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada”.

4.3 CONTROLE DE RESULTADO

Estabelece o inciso I e II, do art. 20, da Lei nº 9.637 de 1998:

Art. 20 - Será criado, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização - PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1º, por organizações sociais, qualificadas na forma desta Lei, observadas as seguintes diretrizes:

I - ênfase no atendimento do cidadão-cliente;

II - ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados;

O controle de resultados deve ser feito de modo concomitante com a execução do Contrato de Gestão, para que, caso haja algum problema no seu desempenho, seja possível uma readequação ao que tinha sido previamente definido.

A verificação feita pelo Ministério supervisor competente sobre os contratos de gestão firmados entre as Organizações Sociais e o Poder Público deve ocorrer mediante a apresentação, por parte da instituição, de relatórios anuais, ao fim do exercício financeiro, nos moldes do § 2º do art. 8º da Lei nº 9.637/98.

Segundo Ferrari (2007, p.154), uma vez preestabelecidas, no Contrato de Gestão, as metas a serem atingidas, necessário verificar, por meio de relatórios apresentados, se estão sendo cumpridas, pois a finalidade da Organização Social, ao prestar o serviço, é a consecução do interesse público.

3.4 CONTROLE SOCIAL

Para Ferrari (2007, p.154), controle social é aquele realizado por qualquer cidadão, individualmente considerado ou organizado em entidades representativas de parcelas da população.

O inciso III do art. 20 da Lei nº 9.637 de 1998, determina como diretriz a ser seguida pelas Organizações Sociais, o controle social das atividades desempenhadas.

In verbis:

Art. 20 - Será criado, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização - PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e

critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1º, por organizações sociais, qualificadas na forma desta Lei, observadas as seguintes diretrizes:

(...)

III - controle social das ações de forma transparente.

Do dispositivo transcrito, depreende-se que o legislador, ao redigi-lo, fez questão de deixar clara a obrigatoriedade de submissão das Organizações Sociais ao controle social.

Este modo de fiscalização direta, pela sociedade, pode ser exercido com finalidade preventiva ou repressiva, ou seja, pode anteceder a realização de um ato ou reprimir alguma atividade já posta em prática, o que se dá mediante denúncias, requerimentos ou petições dirigidas diretamente à Organização Social.

Para viabilizar o controle social a posteriori, é preciso que os atos praticados pela entidade sejam disponibilizados publicamente, bem como veiculados nos órgãos de imprensa. Tal difusão é imprescindível, pois é de certo modo o que garante a efetividade do controle realizado pelos cidadãos, uma vez que somente poderá se concretizar uma fiscalização social, se para a sociedade for dado conhecimento do que devem apreciar.

4.5 CONTROLE EXTERNO

Em sendo as Organizações Sociais instrumentos criados pela reforma do Estado, para que este possa, por meio de simples atividade de fomento, tornar efetivo o interesse público, inadmissível conceber que sejam submetidas apenas ao controle finalístico de suas condutas, diante da atual crise política brasileira e as reiteradas notícias de corrupção.

O ordenamento jurídico brasileiro é um sistema hierarquizado e harmônico de regras e princípios, no qual existem normas de cunho geral e especial. A Lei nº 9.637/98 que disciplina as Organizações Sociais específica que devem ser analisadas e aplicadas suas determinações de conformidade com o que prevê a Constituição Federal, naquilo que versa sobre a fiscalização e os tipos de controle da Administração, a fim de que seja atingido o fim proposto pela entidade, sem esquecer da moralidade e da ética.

Ademais, o princípio da moralidade não tem força normativa somente sobre a Administração Pública, quando a Constituição Federal, em seu art. 37, dispõe que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Tal princípio teve sua imperatividade reafirmada, no que tange as Organizações Sociais, quando a Lei nº 9.637/98 previu, em seu art. 7º, que: “na elaboração do Contrato de Gestão, devem ser observados os princípios

da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos...”

Portanto, muito embora a Constituição Federal não obrigue textualmente as Organizações Sociais de observância dos controles por ela previstos, estes, mesmo assim, devem ser aplicados, guardadas as devidas peculiaridades, tendo em vista a concepção hierarquizada do ordenamento jurídico brasileiro.

4.5.1 Prestação de Contas aos Tribunais de Contas

4.5.1.1 Exigência Legal

O ordenamento jurídico brasileiro indica, em diversas situações, a necessidade de submissão das Organizações sociais ao controle externo, vale dizer, deve-se levar em conta a disposição constitucional acerca do dever de sujeição, inclusa no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, quando estabelece que:

Art. 70. “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

Desta forma, sempre que as Organizações Sociais estiverem utilizando, arrecadando, guardando, gerenciando ou administrando dinheiros, bens e valores públicos pelos quais o Estado responda, ou quando em nome deste assuma obrigações de natureza pecuniária, deve prestar contas ao Tribunal de Contas da União, nos moldes do preceituado no inciso II, do art. 71 da Constituição Federal.

O art. 9º da Lei nº 9.637/98, corrobora o dever de submissão das contas das Organizações Sociais ao controle do Tribunal de Contas da União, nos seguintes termos: “Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária”.

Assim, em tendo a entidade ou órgão supervisor do Poder Público que assinou o Contrato de Gestão, responsabilidade pela fiscalização da execução do Contrato de Gestão, tomando conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na malversação de bens ou valores públicos, deverá comunicar ao Tribunal de Contas da União e representar junto ao Ministério Público, à Advocacia Geral da União ou à Procuradoria da entidade competente, para que seja decretada a indisponibilidade dos bens da instituição, o sequestro dos bens de seus dirigentes, bem como do agente público, ou terceiro, que possa ter

enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.637/88, quando diz:

Sem prejuízo da medida a que se refere o artigo anterior, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria da entidade para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

Em contrapartida, caso não seja dado conhecimento das irregularidades constatadas, o responsável pela fiscalização da execução do Contrato de Gestão será considerado como solidariamente responsável pelos danos que, porventura, decorram da ilegalidade identificada e não informada.

Ferraz (1999, p. 78), ao tratar do controle parlamentar explica que “pode efetivar-se de duas maneiras: diretamente, quando exercitado motu próprio pelo legislativo; indiretamente, quando efetivado pelo Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, seja ele da União, dos Estados ou dos Municípios”.

Atualmente, as Cortes de Contas são órgãos constitucionalmente consagrados, dotados de independência, que ao fiscalizar financeira e orçamentariamente os atos da Administração Pública, auxiliam o Poder Legislativo, o que não significa dizer que sejam órgãos meramente auxiliares.

Em que pese já ter dito anteriormente que a função dos Tribunais de Contas é a análise dos atos de receita e de despesa da Administração Pública, é no art. 70 da Constituição Federal que está previsto o controle parlamentar indireto, o qual deve ser realizado com o auxílio do Tribunal de Contas e nos incisos I ao XI do art. 71 da Constituição Federal, estão consignados, de forma pormenorizada, quais são as competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União.

Quando as Cortes de Contas realizam suas atribuições constitucionais com o fito de auxiliar o Poder Legislativo este poderá, caso julgue acertado, derrubar o parecer prévio emitido pelo Tribunal, por meio de votação que alcance quorum qualificado, fato este que possibilita que a função técnica a cargo do Tribunal de Contas seja apenas opinativa.

Conforme consignado no parágrafo único do art. 70, da Constituição Federal, modificado, em 5 de junho de 1998, pela Emenda Constitucional nº 19, está obrigada a prestar contas aos respectivos tribunais de contas competentes “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e va-

lores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

Portanto, A Lei Maior, no parágrafo único do art. 70, prevê que a prestação de contas não será obrigatória em razão da pessoa que a presta, mas sim em razão da origem dos bens, valores e patrimônio manuseado durante o exercício financeiro. Assim, se a instituição usou dinheiro público para desempenhar a finalidade para a qual foi criada, então tem a obrigação de prestar contas. Caso o dinheiro utilizado tenha vindo de cofres privados, então, a princípio, não haverá a necessidade de prestar contas.

Ressalta-se que, mesmo no manuseio de valores advindos da esfera privada, tem a Administração direta e indireta, obrigatoriamente, que prestar contas, em virtude de que todo e qualquer bem ou valor, mesmo que de origem privada, quando ingressa nos cofres públicos, perde o atributo que lhe caracteriza como privado e adquire o predicado que lhe dá qualidade de público, ensejando, como já dito, a obrigação da apresentação da prestação de contas para o tribunal competente.

A lei de Improbidade tipifica a violação dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições como ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública, elencando um rol exemplificativo:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

Evidentemente, por conta de suas relações com o Poder Público, o Terceiro Setor também necessita observar tais princípios, podendo a omissão neste sentido redundar em ato de improbidade administrativa.

A omissão do dever de prestar contas quando se esteja obrigado a fazê-lo, também, elencada exemplifi-

cadamente no rol do art. 11 como improbidade administrativa, é intimamente relacionada com as práticas ímprobas dentro do Terceiro Setor.

As organizações sociais tornam-se receptáculos de grandes somas de dinheiro público, sendo que a ausência de prestações de contas ou a prestação incompleta ou inadequada das mesmas tornou-se um dos maiores problemas desta parceria, ocasionando sérios prejuízos à coletividade.

4.5.1.2 Prestação de Contas ao Tribunal de Contas da União

A missão do Tribunal de Contas da União está configurada na Constituição Federal, arts. 71 a 75. Esse modelo deve inspirar a institucionalização das Cortes Estaduais, nos termos do caput do art. 75 da CF, que determina: As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

No âmbito infraconstitucional, a Lei Orgânica do TCU, Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, contém a seguinte disposição:

I – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades, dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário.

O TCU expediu a Instrução Normativa nº 12, de 24 de abril de 1996. Essa norma, com as alterações inseridas pela Decisão 592/1998 – Plenário, que acrescentou parágrafo unido ao inciso IX do artigo 22, dispõe sobre o controle externo das Organizações Sociais nos seguintes termos:

Parágrafo único. Não se aplicam as exigências contidas nos incisos IV e VII em relação a entidades qualificadas como organização social, nos termos da Lei nº 9.637/98, em cujas prestações de contas deverão estar contidos, ainda, os seguintes elementos: (acrescido pela Instrução Normativa nº 23, de 02.09.1998, D.O de 04.09.1998)

I – parecer do dirigente máximo do órgão ou entidade supervisora do contrato de gestão sobre os resultados da apreciação e supervisão que lhe competem; II – os relatórios conclusivos da comissão de avaliação encarregada de analisar periodicamente, conforme disposto nos §§ 2º e 3º do art. 8º da Lei nº 9.637/98, os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão.

A própria Lei nº 9.637/98, instituidora das Or-

ganizações Sociais, também contém instruções quanto à prestação de contas dessas entidades.

Vejam os seus teores:

SEÇÃO IV

Da Execução e Fiscalização do Contrato de Gestão
Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

§ 1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

§ 2º Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação.

§ 3º A comissão deve encaminhar à autoridade supervisora relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

Art. 9º Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

A propósito de aferição de desempenho, é de transcrever-se o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União, quando deliberou impor o dever de prestação de contas direto àquela corte pelas Organizações Sociais: "O controle externo a ser exercido sobre os contratos de gestão abarca, por imposição legal, o conjunto de atos de natureza financeira, orçamentária e patrimonial praticados pelos responsáveis na execução dos referidos contratos, no que diz respeito a recursos públicos, quanto a sua regularidade e legalidade. Além disso, em vista do comando constitucional contido no art. 70 da CF, a competência desta Corte inclui a fiscalização dos aspectos operacionais da gestão, o controle finalístico dos serviços públicos, a natureza indubitável dos serviços a serem prestados pelas OS. (Relatório do ministro relator: Decisão 592/1998, do Plenário do Tribunal de Contas da União)"

4.5.1.3 Prestação de Contas aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios

Dispositivo de suma relevância, cuja citação se torna imprescindível para o presente trabalho, é a

do art. 75 da Lei Maior que preceitua: "Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios".

Assim, resta incontroverso que as competências conferidas ao Tribunal de Contas da União pelos incisos do art. 71 da Constituição Federal são, também, as competências, guardadas as devidas particularidades, dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios.

Logo, as Organizações Sociais têm obrigatoriedade de prestar contas aos Tribunais de Contas Estaduais, bem como aos Tribunais de Contas dos Municípios.

Em estudo realizado por Jayme Baleeiro Neto, em *As Organizações Sociais e o Controle dos Tribunais de Contas*, foi constatado que os Tribunais de Contas divergem quanto à forma de como essa prestação de contas é realizada.

Alguns Tribunais de Contas Estaduais exigem que as prestações de contas sejam realizadas diretamente pelas Organizações Sociais. Já outros tratam as prestações de contas das Organizações Sociais como se fossem convênios, ou seja, julgam essas contas no bojo do exame da prestação de contas do órgão repassador dos recursos.

4.5.2 Ausência de prestação de contas

A omissão de dever de prestar contas quando se esteja obrigado a fazê-lo, também elencada exemplificadamente no rol do art. 11 como improbidade administrativa, é intimamente relacionada com as práticas ímprobas do Terceiro Setor.

A omissão do dever de prestar contas resulta em tomada de contas, que é uma medida de exceção objetivando apurar a responsabilidade daqueles que deram causa a perda, extravio, ou outra irregularidade que resulte em dano ao Erário.

4.6 CONTROLE DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

A execução dos contratos de gestão será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada. Verifica-se que o legislador estabeleceu o controle pela própria administração, omitindo-se quanto ao processo fiscalizatório de ofício por parte do Ministério Público. A Lei nº 9.637/98 só estabelece a sua fiscalização quando provocada, via representação pelo órgão responsável.

Conforme defende Nunes (2006, p. 569), as Organizações Sociais lidam com o Patrimônio Público, e há toda uma legislação específica amparando as atribuições do Ministério Público nessa seara. A fisca-

lização por parte do parquet da correta aplicação do patrimônio público não encontrará óbices na omissão da Lei nº 9.637/1998, haja vista que essa fiscalização é uma atribuição constitucional do Ministério Público.

Segundo Paes (2005, p.569), foram realizadas no ano de 2000 duas reuniões, de âmbito nacional, dos curadores de Fundações e dos Membros do Ministério Público brasileiro responsáveis pelo acompanhamento das Fundações e das entidades de interesse social. Tais reuniões culminaram na aprovação de estatuto de criação da Associação Nacional de Procuradores e Promotores de Justiça de Fundações e Entidades de Interesse Social (PROFIS), que tem por finalidade, dentre outras, contribuir para o estudo e o aprofundamento de temas concernentes às fundações de direito privado, às associações e sociedades civis sem fins lucrativos, às entidades de interesse social, ao terceiro setor e às organizações não-governamentais – ONGs, e incentivar a integração dos Procuradores e Promotores de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal, com atribuições em fundações e entidades de interesse social.

5. O USO INDEVIDO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS PARA FINS ILÍCITOS

5.1 – AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Segundo Martins Júnior (2002, p.113), improbidade administrativa, em linhas gerais, significa “servir-se da função pública para angariar ou distribuir proveito pessoal ou para outrem, vantagem ilegal ou imoral, de qualquer natureza, e por qualquer modo, com violação aos princípios e regras presidentes das atividades na Administração Pública, menosprezando os deveres do cargo e a relevância dos bens, direitos, interesses e valores confiados à sua guarda, inclusive por omissão, com ou sem prejuízo patrimonial”.

A Lei nº 8.429/92 dispõe:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas 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.

Da redação do dispositivo legal acima transcrito, tem-se que as entidades do Terceiro Setor enquadram-se na tutela da Lei nº 8.429/92, desde que tenham recebido subvenção, benefício ou incentivo fiscal ou creditício da administração direta ou indireta (autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações públicas), incluindo empresas incorporadas por entes da administração indireta, que absorvem assim seu ativo e passivo, emprestando-se, a partir de então, a característica de entes públicos para efeitos dessa lei.

Para Nunes (2006, p. 156), a principal consequência disso é que, enquadrando a entidade nas pessoas mencionadas no parágrafo único, as práticas atentatórias à mesma só permitirão a subsunção da conduta do agente como ato de improbidade quando a ação se der em detrimento do patrimônio das entidades ali referidas, ou seja, quando houver dano decorrente de tal ato.

Outra importante consequência desse enquadramento é que, no caso do enquadramento no caput do art. 1º, a sanção de devolução ao erário contemplará a própria entidade, ou seja, o patrimônio desta é que será recomposto quando da aplicação do erário.

No caso de malversação de subvenções por dirigentes de entidades e outras hipóteses tratadas no parágrafo único, parece evidente que não é o patrimônio da entidade social gestora dos recursos que a lei visa reconstituir, mas o do ente público repassador do numerário. Assim, deverá a sentença condenatória imputar ao agente público a sanção de ressarcimento da verba desviada ao órgão público repassador dos recursos, como medida de efetiva proteção ao patrimônio público, e não ao patrimônio de entidade privada eventualmente beneficiária de recursos públicos.

Com relação à responsabilização do dirigente da entidade social que, em quaisquer das hipóteses elencadas acima, recebeu verba de natureza pública e deu-lhe destinação inadequada, a Lei nº 8.429/92 determina:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

A responsabilização dos dirigentes de entidades sociais poderá se dar de forma ampla, mesmo quando não recebam, de forma direta, verbas públicas, como é o caso das entidades contempladas com recursos oriundos de incentivos fiscais. Neste caso, a lesão ao patrimônio público se dará de forma transversa, mas perfeitamente detectável e consubstanciada no valor de renúncia fiscal suportada pelo Estado em detrimento de determinado projeto beneficiário do incentivo que foi desenvolvido pela entidade.

O alargamento do conceito de agente público para efeitos desta lei trazido pelo art. 2º, como já vimos, permite sua extensão ao dirigente de entidade privada que esteja gerindo recursos públicos, pois coloca a entidade em questão sob a proteção do art. 1º ou seu parágrafo único, conforme o caso. A circunstância de enquadrar o dirigente de entidade como agente público por extensão legal dá supedâneo à interpretação exposta acima, viabilizando a concessão cautelar.

Os tipos elencados nos arts. 9, 10 e 11 da Lei de Improbidade são, como se sabe, exemplificativos. Entretanto, interessante observar que muitos deles ilustram situações que podem ocorrer com frequência nas relações entre o Estado e as Organizações Sociais.

O art. 9º da Lei de Improbidade define as condutas consideradas como enriquecimento ilícito:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...);

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

(...);

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

A utilização de veículos, máquinas, equipamentos ou material das entidades do Terceiro Setor por seus dirigentes só será considerada improbidade se tais itens forem afetos ao patrimônio público, cedidos à entidade por força de convênio, contrato de gestão, termo de parceria ou outro instrumento. Prática muito comum em entidades não-governamentais é o uso de veículos públicos, cedidos pelo Governo com o objetivo de auxiliar a prática de atividades sociais por tais entidades para, por exemplo, tratar de interesses particulares de seus diretores.

A Lei nº 8.666/93 prevê as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação, em seu arts. 24 e 25.

A dispensa de licitação tem um rol taxativo de hipóteses legais, não havendo possibilidade de a Administração Pública ampliar os casos autorizados de dispensa objetivamente elencados.

Dentre os casos de dispensa de licitação previstos na Lei nº 8.666/93, mais afetas às relações com o Terceiro setor, citamos:

Art. 24. (...)

XIII – na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente de pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos.

Em tais situações, havendo mais de uma entidade do Terceiro Setor que preencha os requisitos da Lei, caberá licitação para sua escolha.

Comentando o inciso XIII, é esclarecedora a lição de Justen Filho (2005): “O dispositivo abrange contratações que não se orientam diretamente pelo princípio da ‘vantajosidade’. Mas a contratação não poderá ofender o princípio da isonomia. Existindo diversas instituições em situação semelhante, caberá a licitação para selecionar aquela que apresente melhor proposta – ainda que essa proposta deva ser avaliada segundo critérios diversos do ‘menor preço’. A opção por uma determinada linha de pesquisa deverá ser justificada por critérios científicos.”

Tal dispositivo é bastante importante em matéria de Terceiro Setor, vez que é com base nessa modalidade de dispensa de licitação que ocorrem as principais irregularidades nas relações entre as Organizações Sociais e o Poder Público.

Segundo Nunes (2006, p.167), havendo dispensa indevida, os agentes públicos responsáveis por tal ilegalidade serão responsabilizados, podendo os dirigentes da entidade responderem como terceiros beneficiários (art. 3º da Lei nº 8.429/92), caso estejam de má-fé.

A Lei nº 9.648/98 incluiu o seguinte inciso, também como hipótese de dispensa, na Lei de Licitações:

XXIV – Para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.

Assim, temos que várias são as possibilidades de burla ao processo de dispensa de licitação através do uso das Organizações Sociais.

5.2 AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E OS ILÍCITOS CRIMINAIS

Segundo Nunes (2006, p. 148), a nova redação do art. 327 do Código Penal brasileiro, modificada pela Lei nº 9.983/2000, ampliou por equiparação o conceito de funcionário público para fins penais,

acrescentando ao seu § 1º que “equipara-se a funcionário público (...) quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a atividade típica da Administração Pública”.

Pela nova redação do dispositivo, percebe-se que existe a possibilidade de gestor ou servidor de entidade ligada ao Terceiro Setor, quando na execução de convênio cujo objeto seja a execução de serviço público, tornar-se sujeito a todas as disposições penais previstas pelo Código que admitem funcionário público como sujeito ativo.

Ainda quando ausente essa condição, o integrante da entidade social poderá figurar nos mesmos dispositivos como co-autor ou partícipe do crime cometido pelo funcionário público, quando o crime admitir co-autoria.

Legislações sobre matérias específicas também trazem disposições penais sobre fatos que podem relacionar-se com dirigentes do Terceiro Setor, como, por exemplo, a Lei nº 8.666/93, que dispõe sobre os crimes de licitação nos seus arts. 89 a 98.

O crime licitatório mais comum envolvendo entidades sem fins lucrativos envolve, em regra, a dispensa fraudulenta de licitação, prevista no art. 89.

O presidente da entidade pode figurar na denúncia como co-autor pois, segundo o parágrafo único do art. 89, “na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal para celebrar contrato com o Poder Público”.

6. CONCLUSÃO

Como produto da Reforma do Estado, ocorreu a criação das Organizações Sociais (OS), entidades que prestam atividades de relevante interesse público, mas com personalidade de direito privado, criadas pelo legislador infraconstitucional.

As Organizações Sociais são pessoas jurídicas de direito privado, com qualificação conferida pelo Poder Público, por meio de ato administrativo complexo e discricionário, àquelas fundações e sociedades civis sem fins lucrativos que preencham os requisitos previstos no art. 1º e 2º, da Lei nº 9.637/1998, as quais podem desempenhar apenas atividades relacionadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

A necessidade da prestação de contas pelas Organizações Sociais é de fundamental importância tendo em vista o grande número de OS's que estão sendo criadas, a expressiva quantidade de recursos públicos a elas repassados e a expressiva quantidade de denúncias sobre malversação de dinheiro público.

O presente trabalho buscou identificar quais os mecanismos que o poder público possui para exigir a

prestação de contas das Organizações Sociais e quais as penalidades sofridas pelas Organizações Sociais que não prestam contas dos recursos públicos recebidos. Esta pesquisa buscou, também, determinar a responsabilização daqueles que, fazendo uso das Organizações Sociais, praticam atos ilícitos.

Através do referido estudo foi possível concluir o que segue:

- Com a reforma do texto do parágrafo único do art. 70, através da Emenda Constitucional nº 19, ficou superada definitivamente a possibilidade de eventuais discussões sobre o dever de pessoas jurídicas não estatais sujeitarem-se ao controle dos Tribunais de Contas. Tendo as Organizações Sociais recebido, administrado, bens ou valores do Poder Público, mediante Contrato de Gestão, tem o dever de prestar contas, conforme o parágrafo único, do art. 70 da Constituição Federal, nos moldes do inciso II, do art. 71 da Carta Magna.

- O art. 9º da Lei nº 9.637/98 determina expressamente a submissão das Contas das Organizações Sociais ao Tribunal de Contas da União, sendo este uma modalidade de controle externo a que deve se submeter.

- Embora a Constituição Federal não obrigue textualmente as Organizações Sociais a observância dos controles por ela previstos, estes devem ser aplicados, guardadas as devidas peculiaridades, tendo em vista a concepção hierarquizada do ordenamento jurídico brasileiro.

- De acordo com a IN-TCU n.º 13/1996, a omissão do dever de prestar contas resulta em tomada de contas, que é uma medida de exceção objetivando apurar a responsabilidade daqueles que deram causa a perda, extravio, ou outra irregularidade que resulte em dano ao Erário. Ademais, o TCU determina que os responsáveis pela aplicação de recursos transferidos da União, que tiverem suas contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas da União – TCU, entre outras sanções serão condenados, havendo débito, ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devido, podendo estar sujeitos ainda ao pagamento de multa de até 100% do valor atualizado do dano causado ao Erário (Lei nº 8.443/1992, art. 19, Regimento Interno do TCU, art. 160 c/c art. 219).

- As Organizações Sociais submetem-se além do controle interno e externo, ao controle de resultados, cuja finalidade é identificar se os objetivos propostos, nos contratos de gestão, estão sendo alcançados a contento e tempestivamente. Tal verificação dar-se-á mediante a apresentação, por parte da instituição, de relatórios anuais, ao fim do exercício financeiro, nos moldes do § 2º do art. 8º da Lei nº 9.637/98.

- Em relação à utilização das OS's para fins ilícitos, é importante frisar que o gestor ou servidor das referidas entidades poderá ser sujeito de todas as disposições penais previstas no Código Penal Brasileiro

que admitem o funcionário público como sujeito ativo, bem como nas hipóteses dos crimes de improbidade previstos na Lei n.º 8.429/92.

A ausência de prestações de contas ou a prestação incompleta ou inadequada das mesmas tornou-se um dos maiores problemas da parceria entre Terceiro Setor e Estado, ocasionando sérios prejuízos à coletividade.

Através deste estudo foi possível concluir que a exigência de prestação de contas dos recursos públicos destinados às Organizações Sociais é a melhor forma de coibir a existência de fraudes, estabelecendo-se as punições adequadas para esse tipo de conduta.

O presente trabalho é uma contribuição no estudo do tema, sem a pretensão de esgotar o estudo sobre o mesmo.

REFERÊNCIAS

BRASIL, *Constituição*. Brasília: Senado Federal, 1998.
BRASIL, *Decreto-Lei 200*, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

BRASIL. *Lei 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regula o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL, *Lei 9.637*, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do programa nacional de publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 de maio de 1998. Seção 1, p.8.

BRASIL. *Lei 101*, de 04 de maio de 2000. de 14 de julho de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências

BRASIL. *Lei 9.983*, de 14 de julho de 2000. Altera o *Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e dá outras providências*.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FERRARI, Regina Mara Macedo Nery. *Controle das Organizações Sociais*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FERRAZ, Luciano. *Controle da Administração Pública*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1992.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

LIMA, Rui Cirne. *Direito Administrativo*. 7. ed. RT, São Paulo, 2000.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Proibidade administrativa*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 7. ed. São Paulo: RT, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

NUNES, Andréa. *Terceiro Setor: controle e fiscalização*. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações e entidades de interesse social. Aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários*. 5. ed. Ver., atual. e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. Terceiro Setor. In *Coleção Temas de Direito Administrativo*. v.7. São Paulo: Malheiros, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Manual Básico – Repasses Públicos ao Terceiro Setor*. São Paulo: TCE, 2007.

www.cfc.org.br

www.tcu.org.br

www.terceirosetor.org.br