

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
FACULDADE DE DIREITO "PROF. JACY DE ASSIS"

THIAGO MARQUES

O CONTROLE DOS RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS AO TERCEIRO  
SETOR PELA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Uberlândia, MG

2018

THIAGO MARQUES

O CONTROLE DOS RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS AO TERCEIRO  
SETOR PELA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a Obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Uberlândia, MG

2018

THIAGO MARQUES

O CONTROLE DOS RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS AO TERCEIRO  
SETOR PELA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de  
Direito, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito  
parcial para a Obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Uberlândia, MG, 01 de novembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Luiz Carlos Figueira de Melo

Universidade Federal de Uberlândia-UFU

---

Prof. Dr. Luiz Carlos Goiabeira Rosa

Universidade Federal de Uberlândia-UFU

---

Prof. Me. Ocimar Barros de Oliveira

Centro de Ensino Superior de São Gotardo - CESG

Dedico este trabalho a Deus, aos meus pais, minha irmã, familiares, professores e amigos que persistiram junto comigo na concretização desse sonho. Os obstáculos e dificuldades apenas engrandecem a conquista.

## RESUMO

O Controle dos Recursos Públicos destinados ao Terceiro Setor pela Participação Popular no Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, regulamentado pela LEI 13.019/2014 se torna essencial para promover a democracia participativa e atingir os objetivos sociais da parceria entre poder público e as entidades privadas. Este trabalho pretende demonstrar que com as alterações processadas no Estado e a necessidade de repensar a forma de prestação dos serviços públicos em conjunto com a colaboração da iniciativa privada, a escolha desse ente parceiro deve ser de forma transparente e respeitando os princípios constitucionais, com o objetivo de viabilizar as políticas públicas necessárias para a sociedade. Na efetivação dos direitos prestacionais, principalmente por meio de instrumentos de controle e fiscalização dos recursos públicos empregados na parceria e o aperfeiçoamento da transparência, do controle social, o fortalecimento da participação social e implementação de uma gestão pública democrática. A pesquisa foi bibliográfica e exploratória, o método utilizado foi o dedutivo.

Palavras-chave: Controle dos Recursos Públicos. Terceiro Setor. Transparência. Organizações da Sociedade Civil. Participação Popular.

## **ABSTRACT**

*The Control of Public Resources for the Third Sector for Popular Participation in the New Regulatory Framework of Civil Society Organizations, regulated by Law 13,019 / 2014, becomes essential to promote participatory democracy and achieve the social objectives of the partnership between public authorities and private entities. This paper intends to demonstrate that with the changes processed in the State and the need to rethink the way of providing public services together with the collaboration of the private initiative, the choice of this partner should be transparent and respecting the constitutional principles, with the objective of making public policies necessary for society feasible. In the realization of the benefits rights, mainly through instruments of control and control of the public resources used in the partnership and the improvement of transparency, social control, strengthening of social participation and implementation of democratic public management. The research was bibliographic and exploratory, the method used was the deductive.*

*Keywords: Control of Public Resources. Third sector. Civil Society Organizations. Popular participation.*

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CF/88	Constituição Federal de 1988
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
OS	Organizações Sociais
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
2	<b>O NOVO MARCO REGULATÓRIO DO TERCEIRO SETOR</b> .....	11
2.1	CONCEITO DE TERCEIRO SETOR .....	11
2.2	EVOLUÇÃO HISTÓRICA .....	13
2.3	OS SERVIÇOS SOCIAIS E O SERVIÇO PÚBLICO NA ORDEM CONSTITUCIONAL .....	18
2.4	O NOVO MARCO DE REGULAÇÃO .....	22
3	<b>O NOVO MARCO REGULATÓRIO DO TERCEIRO SETOR NO DIREITO BRASILEIRO</b> .....	25
3.1	O NOVO PROGRAMA DO TERCEIRO SETOR .....	25
3.2	COOPERAÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO .....	27
3.3	PLANO DE TRABALHO .....	30
4	<b>O CONTROLE DOS RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS AO TERCEIRO SETOR PELA PARTICIPAÇÃO POPULAR</b> .....	33
4.1	O CONTROLE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA .....	33
4.2	O CONTROLE POPULAR .....	37
4.3	O CONTROLE E A RESPONSABILIDADE FISCAL .....	42
4.4	CONTROLE POPULAR DOS RECURSOS PÚBLICOS DIRIGIDOS AO TERCEIRO SETOR .....	44
5	<b>CONCLUSÃO</b> .....	52
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	54

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho visa avaliar a importância da parceria entre o setor público e privado e a relação entre o poder público e o terceiro setor marcada pelo mal-uso de dinheiro público, e as dúvidas nos projetos realizados que na maioria das vezes não se mostram efetivos. Além do desperdício de dinheiro, projetos que não se concretizam e que poderiam ter sido usados em melhorias sociais para a população, que se torna figura principal na concretização dessa parceria ao exercer mecanismos de controle com o intuito de fiscalizar e exercer uma democracia participativa.

As parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), denominadas de terceiro setor, têm sofrido intensas transformações nos últimos anos. Anteriormente eram compreendidas como meros mecanismos de incentivos a iniciativas socialmente relevantes, atualmente as parcerias são tidas como instrumentos para a concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Existe uma variedade de instrumentos na parceria entre o Poder Público e as entidades privadas, como o contrato de gestão com as entidades qualificadas como Organizações Sociais- OS que surgiu em 1998, posteriormente o termo de parceria a ser firmado com as organizações da sociedade civil de interesse público- OSCIPs em 1999.

Visando maior transparência, eficiência nas parcerias e utilização dos meios de controle do dinheiro público por meio de órgãos públicos e também pela sociedade, surge a Lei nº 13.019/2014 que instituiu o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e legislações posteriores que a regulamentaram e aperfeiçoaram.

Com as reformas do Estado nos anos 90 desenvolveu-se institutos de publicização com o objetivo de possibilitar a transferência de serviços não exclusivos do Estado às entidades privadas sem finalidade lucrativa, o que era efetivado por meio dos antigos convênios. Contudo, a Lei nº 13.019/14 praticamente extinguiu os convênios com o terceiro setor, substituindo-os por novos instrumentos jurídicos nela previstos. Essa substituição dos convênios pelos novos modelos de ajuste busca dar às parcerias com o terceiro setor nova racionalidade, mediante tratamento diverso daquele próprio dos convênios celebrados entre duas entidades estatais, que seguem

disciplinados pelo art. 116 da Lei nº 8.666/93. Até então, não existia um regramento detalhado sobre os convênios celebrados entre a Administração Pública e as entidades sem finalidades lucrativas, não havia critérios de escolha impessoal das OSCs, de participação democrática e controle social sobre essas parcerias.

Ainda assim, o fomento social no Brasil ainda se encontra arraigado numa cultura autoritária, na qual o Poder Público se apresenta como o intérprete preferencial do interesse coletivo e estabelece todos os termos essenciais do vínculo, cabendo aos particulares que com ele se relacionem a simples obediência, inclusive nas parcerias sem finalidades econômicas.

O presente trabalho busca estudar as principais mudanças aplicadas pela Lei 13.019/2014, a qual aflora no direito brasileiro o novo marco regulatório das Organizações Sociais e o processo de controle social dos recursos públicos empregados nas parcerias com o terceiro setor.

Essas alterações se deram por meio dos novos instrumentos de parceria que ampliaram a efetivação dos direitos sociais na fiscalização das verbas públicas. Neste sentido, almeja-se demonstrar que a parceria com as organizações sociais tem novo paradigma no controle do dinheiro público bem como busca mostrar os avanços no que tange os instrumentos de fiscalização e controle.

Assim, a Lei nº 13.019/14, conhecida como o novo marco regulatório das organizações da sociedade civil (MROSC), estabelece um novo regime jurídico para as parcerias entre a Administração Pública e as OSCs, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

O Estado tem sido objeto de exigências da sociedade e da imprensa em geral para a adoção de medidas que fortaleçam os mecanismos de controle e combate à corrupção em nosso país.

No primeiro capítulo será abordado o conceito de terceiro setor, esclarecendo quais tipos de entidades que atendem esse requisito, adentraremos numa análise das parcerias com a administração pública e o terceiro setor num âmbito geral, passando pelas organizações sociais e pelas organizações de sociedade civil de direito público seguindo por uma evolução histórica em nosso país das entidades criadas em nossa

legislação, também a relação dos serviços sociais e públicos na interpretação da Constituição de 1988, para depois introduzir o surgimento do novo marco regulatório.

No segundo capítulo será realizada abordagem da Lei 13.019/2014 com o surgimento do novo paradigma das organizações da Sociedade Civil, suas principais inovações e particularidades, analisando a cooperação entre o público e o privado em nosso contexto atual e sua importância para que a sociedade possa ter uma participação mais efetiva nas decisões estatais.

Com a lei surgiu uma nova modalidade, que será abordada junto ao novo conceito acerca dos elegíveis a essas organizações, objetivos e finalidade delas. Serão apresentados os instrumentos jurídicos que foram disponibilizados e estão à disposição nessa parceria, quais sejam, termo de colaboração, termo de fomento e acordo de colaboração.

No último capítulo, será feita abordagem dos instrumentos de controle que a população dispõe para fiscalizar os recursos públicos destinados ao terceiro setor, desde os instrumentos na legislação brasileira, como se efetiva o controle popular nesse tema, passando pela noção de responsabilidade fiscal e finalizando na verificação do controle popular propriamente dito.

Por fim, trilharemos o caminho da estruturação da nova lei realizando uma análise para verificar se os instrumentos de controle e fiscalização com o foco na participação popular, se tiveram avanços ou não em relação às modalidades anteriores, no que tange a transparência e maior efetividade no controle dos gastos públicos e se essa nova parceria está em consonância com as necessidades de transparência e participação social da população.

## 2 O NOVO MARCO REGULATÓRIO DO TERCEIRO SETOR

### 2.1 CONCEITO DE TERCEIRO SETOR

O terceiro setor, também conhecido como entidades paraestatais ou de cooperação, tem como espécies os serviços sociais autônomos, as organizações sociais, as fundações ou entidades de apoio e as organizações da sociedade civil de interesse público.

A expressão paraestatal e terceiro setor, são utilizadas para referir-se ao conjunto de entidades privadas, sem fins lucrativos que, embora não integrem a Administração Pública direta ou indireta, são conhecidas como entes de cooperação com o Estado, pois se colocam ao lado do Poder Público no desempenho de atividades de interesse coletivo.

Corroborando para esse entendimento, MEIRELLES (2015) define entidades paraestatais como:

Pessoas jurídicas de Direito Privado que, são autorizadas a prestar serviços ou realizar atividades de interesse coletivo ou público, mas não exclusivos do Estados. São espécies de entidades paraestatais os serviços sociais autônomos (SESI, SESC, SENAI, e outros), e, agora, as organizações sociais, [...].

Essas entidades de direito privado realizam, sem fins lucrativos, projetos de interesse do Estado em benefício da coletividade. Suas atividades consistem na prestação de serviços não-exclusivos da Administração Pública e, para tanto, recebem recursos e ajuda estatal, desde que preencham determinados requisitos estabelecidos em legislação específica.

Segundo Violin (2015) a Constituição da República de 1988 trouxe outros termos que se referem as entidades do terceiro setor como instituições assistenciais, instituições sem fins lucrativos, entidades beneficentes de assistência sociais, entidades filantrópicas, entidades sem fins lucrativos, além de outros em textos legais, mas não se refere ao termo “terceiro setor”, o autor também entende que as cooperativas fazem parte das entidades sem fins lucrativos e conseqüentemente do terceiro setor, pois elas tem o objetivo de melhorar a situação econômica dos cooperados.

As entidades sem fins lucrativos podem gerar excedentes nas suas atividades, o que não ocorre é a distribuição deles para seus membros, esse valor é redirecionado para manter a finalidade da entidade.

JUSTEN FILHO (2013, p. 93) traz uma importante análise do desenvolvimento da sociedade civil organizada:

“Uma alteração relevante dos tempos contemporâneos foi a assunção pela sociedade civil de parcelas significativas de encargos necessários à satisfação dos direitos fundamentais. Tomou-se consciência de que o Estado não dispõe de condições de satisfazer todas as necessidades de cunho geral. A atuação estatal vai sendo subsidiada ou, mesmo, substituída por organizações privadas e esforços individuais. Esse conjunto de entidades e esforços costuma ser designado como terceiro setor, e é composto preponderantemente pelas ditas organizações não governamentais (ONGs).

São características comuns das organizações do terceiro setor, em regra, não desempenham serviço público delegado pelo Estado, não são criadas pelo Estado, recebem algum incentivo do Poder Público que pode se dar de várias maneiras, possuem algum vínculo jurídico com o Poder Público, o regime jurídico de direito privado, entretanto revogado parcialmente por normas de direito público (DI PIETRO, 2016).

Para JUSTEN FILHO (2016) o terceiro setor é composto por sujeitos e organizações privadas com a responsabilidade de realizar os interesses coletivos e proteção de valores supra individuais, em virtude da incapacidade do Estado em atingir esses objetivos.

Por receber recursos públicos, as paraestatais sujeitam-se ao controle pela Administração Pública e pelos Tribunais de Contas. Ademais, a aproximação do Estado faz com que o regime jurídico predominantemente privado desses entes de cooperação seja parcialmente derogado por regras de direito público. É o que se denomina publicização do terceiro setor.

Com essas características jurídicas, as entidades paraestatais compõem um dos setores da economia nacional. É que, segundo a doutrina predominante, o primeiro setor compreende o Estado com sua missão de realizar a atividade administrativa para satisfazer as necessidades da coletividade.

O segundo setor compreende o mercado no qual vale a livre iniciativa e tem como paradigma o lucro. O terceiro setor compreende entidades privadas sem fins lucrativos que exercem atividades de interesse social e coletivo, razão pela qual

recebem incentivos do Estado a título de fomento. Há ainda, para alguns doutrinadores, o quarto setor que compreende a economia informal.

O terceiro setor surge no contexto do princípio da subsidiariedade que propõe a transferência para a coletividade das atividades não exclusivas do Estado, dessa forma aumentando a importância do poder local (VIOLIN, 2015).

Assim, esse conceito preconiza a descentralização das atividades do Estado quando são possíveis aos particulares que podem obter fomento, incentivos para executar os serviços, esses que são de interesse social da população que pode exercer uma participação importante na distribuição dos recursos estatais.

Como será analisado mais adiante, nota-se que a nova lei demonstra uma preocupação com o fortalecimento da sociedade civil, por meio da participação popular e da gestão pública democrática, sendo as relações pautadas pelas premissas de uma nova Administração Pública. E, para isso, é imprescindível aprofundar nos temas relacionados ao controle social da Administração Pública e dos institutos previstos na lei nº 13.019/14 que visam efetivá-lo.

## 2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O direito administrativo brasileiro inspirou-se do direito estrangeiro, sendo influenciado principalmente pelo direito francês, italiano, alemão, espanhol e português.

Do direito francês, por exemplo, a noção de serviço público conforme preleciona Di Pietro (2016), foi importante por duas razões: 1) serviu de fundamentação ao Direito Administrativo francês; e 2) foi utilizada como critério de repartição de competências entre a jurisdição administrativa e a jurisdição comum.

Do direito italiano, recebeu o conceito de mérito e autarquia paraestatal, no direito alemão, espanhol e português inspirou-se nos conceitos jurídicos indeterminados e na discricionariedade administrativa (DI PIETRO, 2016, p. 31-32).

Em resposta ao Estado liberal que surgiu no século XIX, surge o Estado Social no começo do século XX para atender as necessidades básicas da população que o modelo anterior não conseguiu proporcionar, intervindo na ordem econômica e social e prestando serviços públicos a toda a população.

A partir da II Guerra Mundial, período que foi chamado de pós-positivista, estamos vivenciando um sistema jurídico antropocentrismo no qual o ser humano

passa a ser o foco central dos ordenamentos jurídicos, recebendo tutela especial nas Constituições por meio do princípio da dignidade da pessoa humana. Este princípio impõe ao Estado o respeito ao ser humano enquanto sujeito dotado de razão, determinando que as relações entre Estado e indivíduo sejam inteligíveis e racionalmente justificáveis.

No Brasil a partir dos anos 90 começou a surgir uma nova realidade, as organizações não governamentais começam a surgir como parceiras do Poder Público, nos serviços sociais como educação, saúde, assistência social e cultura, que antes eram de execução direta do Estado passam a ser transferidas para o setor público não estatal, situação chamada de “publicização”, mas ao transferir as atividades para uma entidade privada seria uma outra forma de privatização de acordo com o entendimento Di Pietro (2016).

Nesse momento houve um movimento global no sentido de que o Estado deveria ser "mínimo", devendo se atentar apenas em suas funções exclusivas, passando a ser o menor possível para tornar-se "eficiente", em contraposição ao modelo anterior de Estado-Providência, que era intervencionista, seguindo esses passos o ideal de terceiro setor surge principalmente no “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” elaborado pelo MARE (extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) do ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira em 1995, levando a uma reforma administrativa com a Emenda Constitucional de nº 19/98 e outras normas infraconstitucionais.

Esse Plano Diretor almejava a transferência dos serviços sociais para o Terceiro setor retirando do setor público estatal, através de extinção das autarquias e fundações autárquicas, sendo suas atividades absorvidas pelas organizações sociais- OS, o Estado ficaria apenas com o papel de regulador, essa política foi denominada pelo Plano Diretor como publicização (VIOLIN, 2015).

Se levar em consideração que o Estado-Providência fazia investimentos na área social, como empregos, educação, previdência, saúde, vemos que no Brasil esse processo praticamente não ocorreu ou foi de forma insatisfatória, portanto o discurso neoliberal aponta ineficiência de um modelo que não chegou a se concretizar em nosso país.

Em substituição ao Estado social, ocorre o surgimento do Estado subsidiário que promove diretamente apenas seus serviços típicos, prevalência de privatizações,

aumento das políticas de fomento da iniciativa privada nos serviços de interesse social e econômico, havendo uma transferência para os particulares de atividades antes executadas apenas pelo ente estatal, não sendo um Estado mínimo, mas também longe de ser um modelo intervencionista, sendo uma conjunção dos dois modelos, mas esse fomento da iniciativa privada deve atender aos requisitos da impessoalidade e interesse público, para não acontecer privilégios direcionados a alguns grupos como podemos observar em nossa sociedade que padece com a corrupção.

De acordo com Porto (2015) a Administração Pública, em pleno século XXI, permanece sendo vista como imperial e distanciada do cidadão. O administrado ainda se encontra numa posição de inferioridade em relação ao Administrador Público, que fica encastelado em sua repartição e não se permite dialogar com a sociedade. No entanto, este modelo verticalizado de Administração Pública, que determina ordens imperativas e unilaterais, vista de baixo pelo administrado que apenas se sujeita ao poder de império, não é mais concebível numa sociedade pós-moderna. Em outras palavras, a visão unilateralista do Direito Administrativo que concebe a relação entre o Poder Público e o cidadão como via de mão única deve ser repensada.

A Lei Federal 9.637/1998 criou as Organizações Sociais (OS) que são entidades privadas e que celebram "contrato de gestão" com o Estado afim de atingir metas de desempenho e receber benefícios públicos. Essas entidades não possuem fins lucrativos e submetem a um controle de resultado por parte da autoridade supervisora, podendo também receber a delegação para a gestão de serviço público.

São pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que atuam nas atividades sociais, devendo ser associações ou fundações para se enquadrar na qualificação, nesse sentido não dependem da permissão do Poder Público, seguem o modelo previsto em lei, que estabelece requisitos para sua qualificação.

Posteriormente, surge a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) que foi disciplinada pela Lei nº 9790/99 e regulamentada pelo Decreto nº 3.100/99, essa organização é uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, a iniciativa ocorre por particulares, com o objetivo de desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado.

O vínculo jurídico com o poder público ocorre por meio do "termo de parceria", por meio do qual recebe incentivo e exerce atividade de natureza privada.

Ao contrário das organizações sociais, a decisão de qualificar uma entidade como OSCIPs é ato vinculado do Poder Público, se a entidade atender os requisitos legais receberá o título, seu objeto de atividades também é mais amplo do que as OS, e também, existe a previsão de fiscalização por parte do Tribunal de Contas nas OSCIPs.

Houve um avanço em relação as Organizações Sociais no sentido do processo de qualificação que se tornou mais ágil, o acesso aos recursos públicos se tornou mais simplificado e também com maior controle público, havendo um controle estratégico dos recursos públicos, não mais sendo necessário a extinção de uma entidade pública como ocorria na Organizações Sociais, e assim passou a ser estimulado a criação dessa organização intermediária por parte da sociedade.

A relação do Estado com o terceiro setor sempre gerou dúvidas e contestações no meio jurídico, o tema foi julgado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF, num momento de resistência da ideia do modelo de organizações sociais, que era vista como uma forma indireta de privatização e expressão do neoliberalismo, mas a atuação do Estado passou também a ser de fiscalizador, regulador e financiador dos serviços sociais ao estabelecer parcerias, trazendo uma nova perspectiva da atuação do Estado na ordem social.

A ação em questão buscava a declaração de nulidade integral da Lei nº 9.637/98, pois alegava-se que a lei tinha o propósito evitar o regime de direito público, privatizando as entidades públicas, não realizando concurso público para a contratação de pessoal, não se submetendo as regras de licitação pública e ao controle do Ministério Público e Tribunal de Contas no uso dos recursos públicos.

Segundo Fux, Martins e Modesto (2017) foi declarado a procedência parcial da ação direta de inconstitucionalidade, adotando o argumento do Ministro Luiz Fux, que foi favorável à constitucionalidade integral da Lei nº 9.637 de 1988, mas em seis aspectos da lei foram adotados a interpretação conforme, que interpreta a lei em conformidade com a Constituição, principalmente nos itens mais sensíveis as críticas que colocavam a lei como uma manobra para fugir do regime de direito público.

A interpretação conforme a Constituição se referiu a qualificação das entidades como Organização Social, dispensa de licitação com OS, ao celebrar contrato de gestão, utilização de dinheiro público e contratação de pessoal pelas organizações que deveriam ser realizadas atendendo a forma objetiva, pública e impessoal.

## Eis a decisão da ADI 1923...

Após o voto do Senhor Ministro Ayres Britto (Relator), julgando parcialmente procedente a ação direta, nos termos de seu voto, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Luiz Fux. Impedido o Senhor Ministro Dias Toffoli. Falaram, pela Advocacia-Geral da União, o Ministro Luís Inácio Lucena Adams, Advogado-Geral da União; pelos amici curiae Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e Academia Brasileira de Ciências, o Dr. Rubens Neves; pelos amici curiae Sindicato dos Trabalhadores e Servidores em Serviços de Saúde Públicos, Conveniados, Contratados e/ou Consorciados ao SUS e Previdência do Estado do Paraná - SINDSAÚDE/PR, respectivamente, o Dr. Ludimar Rafanhim e o Dr. Ari Marcelo Sólton e, pelo Ministério Público Federal, a Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira. Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 31.03.2011. Decisão: Após o voto-vista do Senhor Ministro Luiz Fux, julgando parcialmente procedente a ação, para conferir interpretação conforme à Constituição, nos termos de seu voto, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Marco Aurélio. Impedido o Senhor Ministro Dias Toffoli. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Joaquim Barbosa. Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 19.05.2011. Decisão: Após o voto-vista do Ministro Marco Aurélio, julgando parcialmente procedente o pedido formulado para declarar: (i) a inconstitucionalidade dos artigos 1º; 2º, inciso II; 4º, incisos V, VII, VIII; 5º; 6º, cabeça e parágrafo único; 7º, inciso II; 11 a 15; 17; 20 e 22 da Lei nº 9.637/98; (ii) a inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei nº 9.648/98, na parte em que inseriu o inciso XXIV ao artigo 24 da Lei nº 8.666/93; (iii) a inconstitucionalidade, sem redução de texto, dos artigos 4º, inciso X, 9º e 10, cabeça, da Lei nº 9.637/98, de modo a afastar toda e qualquer interpretação no sentido de que os órgãos de controle interno e externo - em especial, o Ministério Público e o Tribunal de Contas - estejam impedidos de exercer a fiscalização da entidade de forma independente das instâncias de controle previstas no mencionado diploma, o julgamento foi suspenso. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 15.04.2015. Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido, apenas para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 9.637/98 e ao art. 24, XXIV da Lei nº 8.666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, para que: (i) o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98; (ii) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal; (iii) as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/98, art. 12, § 3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal; (iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal, e nos termos do regulamento

próprio a ser editado por cada entidade; (v) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e (vi) para afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas da União, da aplicação de verbas públicas, nos termos do voto do Ministro Luiz Fux, que redigirá o acórdão, vencidos, em parte, o Ministro Ayres Britto (Relator) e, julgando procedente o pedido em maior extensão, os Ministros Marco Aurélio e Rosa Weber. Não votou o Ministro Roberto Barroso por suceder ao Ministro Ayres Britto. Impedido o Ministro Dias Toffoli. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 16.04.2015.

Portanto a decisão da corte foi de que não há um modelo estático de Estado, a intervenção estatal na ordem social deveria atender a necessidade do momento, legitimado pelos representantes eleitos pelo povo no contexto em que se encontram, podendo ser direta pelo próprio Estado ou indireta que nesse caso corresponderia ao fomento, assim nessa nova perspectiva uma nova doutrina deveria ser elaborada para dar lugar as interpretações mais restritivas que eram feitas no passado em relação as OS com essa interpretação da lei na decisão do Supremo Tribunal Federal.

### 2.3 OS SERVIÇOS SOCIAIS E O SERVIÇO PÚBLICO NA ORDEM CONSTITUCIONAL

Importante destacar que, no Brasil, a noção que se tem dos serviços públicos é de unicidade da jurisdição, que prescinde de um critério de repartição de competências.

A evolução no conceito de serviço público fez surgir três correntes distintas que tentam apresentar um conceito específico: 1) subjetivista – abrange toda atividade desempenhada pelo Poder Público; 2) material – leva em consideração a própria atividade desempenhada, ou seja, aquela atividade que tem por objeto a satisfação de necessidades sentidas coletivamente; 3) formalista – serviço público é aquele prestado sob o regime de direito público derogatório e exorbitante do direito comum.

No tocante ao elemento subjetivo, a Constituição da República, no art. 175, caput, atribuiu ao Estado o dever de prestar os serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre por meio de licitação (Brasil. Constituição, 1988).

Como se pode notar pelo texto constitucional, o Poder Público é o titular do serviço público, o qual pode ser prestado por particulares por meio de delegação (através do instituto da concessão ou da permissão). Nesse caso, apenas o exercício da atividade é desenvolvido pelo particular, a sua titularidade permanece com o Estado, que pode reaver a atividade a qualquer tempo.

Quando se verifica o art. 193 da Constituição de 1988 é evidente o caráter social do texto constitucional e traz o Estado como figura central nessa responsabilidade perante a sociedade.

No artigo 217 da Constituição de 1988 é evidenciado o papel do Estado como fomentador do desporto, esse papel vem de forma expressa. Na área da seguridade social prevista no artigo 194/CF consta a competência conjunta do Estado e da sociedade.

Para Violin (2015) a Constituição de 1988 tem uma concepção social que coloca o Estado como principal responsável na atuação dos serviços essenciais, diferentemente nas atividades econômicas no qual sua participação é subsidiária.

Os particulares ao participarem também junto ao fomento, não tiram a responsabilidade do Estado na prestação direta de serviços sociais como saúde, educação, etc.

Levando em consideração o elemento subjetivo do conceito de serviço público, e com base no dispositivo constitucional referido acima, apenas os serviços titularizados pelo Estado e passíveis de prestação por particulares por meio de concessão ou permissão podem ser denominados "serviços públicos", o que acabaria por excluir os serviços sociais prestados por particulares da denominação de "público", por serem exercidos não por delegação do Poder Público, mas por permissão constitucional que lhes confere a titularidade concomitantemente com o Estado, por isso chamados de serviços públicos não exclusivos do Estado.

Di Pietro (2016, p. 88) define serviço público como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”.

A doutrina divide os serviços públicos em: 1) serviços públicos exclusivos do Estado; e 2) serviços públicos não exclusivos do Estado. Os primeiros correspondem àquela parcela de atividades cuja titularidade pertence exclusivamente ao Poder

Público e somente podem ser prestados pelos particulares por meio de concessão ou permissão; já os segundos podem ter como titular tanto o Poder Público como os particulares, que independem de delegação estatal para a prestação do serviço, mas estão sujeitos, pela natureza desses serviços, ao poder de polícia do Estado e são desenvolvidos muitas vezes sob o regime de fomento administrativo.

Os chamados serviços sociais correspondem aos serviços "não exclusivos" ou "não privativos" do Estado, portanto, nesses casos, tanto o Poder Público como a iniciativa privada podem prestar o serviço independentemente de concessão ou permissão. Dizem respeito aos serviços que objetivam o atendimento de necessidades coletivas em que a atuação do Estado é essencial, todavia a convivência com a iniciativa privada é possível, com a intenção de obtenção do atendimento aos direitos sociais (estão no art. 6º da Constituição Federal). Não se aplica esse regime aos chamados serviços públicos privativos do Estado (art. 21, XI e XII, da CF) e aos que devem ser prestados diretamente pelo Estado ou mediante concessão ou permissão.

Nessa linha, BANDEIRA DE MELLO (2015) classificou os serviços públicos em quatro tipos distintos, de acordo com a obrigatoriedade ou não de prestação pelo Estado e se de forma exclusiva ou com obrigatoriedade em outorgar sua concessão ou permissão a terceiros, nestes termos:

Ante o tratamento dado pela Constituição aos serviços públicos nela mencionados, podem ser distinguidas as seguintes hipóteses:

- 1) Serviços de prestação obrigatória e exclusiva do Estado;
- 2) Serviços de prestação obrigatória do Estado e em que é também obrigatório outorgar em concessão a terceiros;
- 3) Serviços de prestação obrigatória pelo Estado, mas sem exclusividade; e
- 4) Serviços de prestação não obrigatória pelo Estado, mas não os prestando é obrigado a promover-lhes a prestação, tendo, pois que outorgá-los em concessão ou permissão a terceiros.

Portanto, vão existir serviços públicos que não necessariamente devem ser prestados pelo Estado. Nesses casos, caberá ao Estado regulamentar a melhor forma de controle da prestação desses serviços pelo agente escolhido.

É o caso, por exemplo, dos serviços de saúde, educação, previdência social e de assistência social, considerados não exclusivos do Estado, assim pode-se chegar

à conclusão de que os serviços públicos sociais não necessitam de um ato negocial de delegação formal para serem exercidos por particulares.

Os serviços sociais, segundo Violin (2015), não exclusivos precisam ter no Estado seu principal prestador direto como consta na Constituição, mas não de forma exclusiva, se fosse para repassar a gestão dos serviços sociais ao terceiro setor, estaria havendo uma terceirização dessas atividades, ocorrendo uma privatização que afronta ao texto constitucional, também alertou que a retirada dos serviços do âmbito estatal iria reduzir o controle democrático e uma eventual pressão política poderia acontecer nessa situação.

No entendimento de Fux, Martins e Modesto (2017) os agentes políticos eleitos pelo povo que irão em regra definir o modelo de intervenção, seja direta ou indireta, de acordo com a necessidade atual da sociedade, partindo desse entendimento pode-se optar pelo fomento, pois a Constituição não exige que o Poder Público atue diretamente de forma exclusiva nos serviços sociais.

De acordo com a Constituição Federal (Brasil. Constituição, 1988), existem quatro espécies de serviços sob os quais o Poder Público não possui a titularidade exclusiva, autorizando a prestação concomitante pela iniciativa privada, quais sejam: serviços de saúde (arts. 196, 197 e 199); de educação (arts. 205, 208, 209, 211 e 213); de previdência social (arts. 201 e 202) e de assistência social (arts. 203 e 204).

Di Pietro (2016, p. 146-149) discorrendo sobre a classificação dos serviços públicos, dividiu-os da seguinte maneira: 1) próprios ou impróprios; 2) quanto ao objeto, administrativos, comerciais ou industriais e sociais; 3) quanto à maneira como concorrem para satisfazer ao interesse geral, *uti singuli* ou *uti universi*; e 4) exclusivos e não exclusivos do Estado.

Desse modo, na sua classificação que leva em consideração os serviços em sendo ou não exclusivos, no caso desses últimos se admite sejam prestados tanto pelo Estado ou pelos particulares, mediante autorização, no exercício do poder de polícia do Estado, podem ser próprios ou impróprios, nesse sentido:

Com relação a esses serviços não exclusivos do Estado, pode-se dizer que são considerados serviços públicos próprios, quando prestados pelo Estado; e podem ser considerados serviços públicos impróprios, quando prestados por particulares, porque, neste caso, ficam sujeitos a autorização e controle do Estado, com base em seu poder de polícia. São considerados serviços públicos, porque atendem a necessidades coletivas; mas impropriamente

públicos, porque falta um dos elementos do conceito de serviços público, que é a gestão, direta ou indireta, pelo Estado (DI PIETRO, 2016, p. 149).

Com efeito, importante se torna a diferença entre a prestação de serviços sociais por particulares no desempenho de uma atividade econômica daqueles prestados pelas pessoas jurídicas de direito privado que compõem o chamado Terceiro Setor.

No primeiro caso, o objetivo maior é perseguir o lucro como finalidade que impulsiona naturalmente sua atividade, logo será regida pelos princípios do direito privado. No segundo caso, as entidades do Terceiro Setor são qualificadas com títulos públicos e mantêm vínculo jurídico de parceria com o Estado por meio de atividade que objetiva o benefício da coletividade, desse modo não existe qualquer intenção de lucro.

Nessa lógica, as entidades do Terceiro Setor não podem ser comparadas com as pessoas jurídicas de direito privado que buscam o lucro no desempenho de suas atividades, mesmo na prestação dos serviços sociais. Não é válida a simples conclusão de que se aplica o mesmo regime jurídico de direito privado na prestação de serviços sociais tanto para as pessoas jurídicas que visam lucro quanto para as entidades sem fins lucrativos que compõem o Terceiro Setor.

A fim de que se tenha a aplicação do regime jurídico administrativo, a gestão de serviços públicos sociais que serão exercidos pelas entidades do terceiro setor não podem estar sujeitas às regras de direito privado.

Por certo, os serviços públicos executados pelas entidades do Terceiro Setor possuem relevância para a sociedade e estão sujeitos aos seguintes princípios do regime jurídico do serviço público, quais sejam: obrigatoriedade, continuidade, regularidade, igualdade, universalidade, mutabilidade, modicidade das tarifas, eficiência e controle. Sofrem, ainda, limitações administrativas estabelecidas para a gestão e para a prestação desses serviços sociais.

## 2.4 O NOVO MARCO DE REGULAÇÃO

Uma participação social é essencial para um país se tornar democrático, participação da população em setores de decisão no país, traz legitimidade para as decisões que irão ter consequências em toda a sociedade e também uma melhor aceitação por parte da população, a Lei 13.019/2014 – o chamado Marco Regulatório

do Terceiro Setor veio como uma forma de possibilitar maior participação de entes não-estatais nas políticas sociais.

Como preleciona (DI PIETRO, 2016), a lei 13.019/14, e posteriormente alterada pelas leis nº 13.102/15 e 13.204/15 surgiu com o objetivo de disciplinar as parcerias existentes entre o Poder Público e as entidades do terceiro setor, chamadas, de forma genérica, de Organizações da Sociedade Civil- OSC.

Essa lei busca regular parcerias voluntárias entre organizações da sociedade civil e entes federativos que pode ou não envolver a transferência de recursos.

De acordo com o artigo 1º, a lei visa a instituição de normas gerais para reger as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, parceria esta que deverá ser de mútua cooperação visando fins de interesse público e recíproco a partir da execução de atividades ou de projetos pré-estabelecidos (Lei...BRASIL. Lei n. 13.019, 2014).

No que tange a contratação e licitação, sendo estas competências privativas da União, conforme dispõe o artigo 22, inciso XXVII da Constituição Federal, fica justificada a referência quanto a normas gerais mencionada na lei 13.019/14, não ficando os Estados, Distrito Federal e Municípios impedidos de estabelecer normas próprias desde que observem as normas gerais contidas na Lei.

Nesse aspecto, a lei em comento padece do mesmo vício que a Lei 8.666/93, lei de licitações e contratos administrativos, porque não especifica quais são as normas gerais, ficando à cargo do intérprete de definir quais normas são “gerais” cuja observância é obrigatória para os entes federativos (DI PIETRO, 2016).

Todas as entidades do terceiro setor, que façam parceria com o Poder Público, para prestação de atividades de interesse público, em regime de mútua colaboração, serão alcançadas pela Lei do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, desde que se incluam no conceito previsto no artigo 2º, inciso I da lei 13.019/14, não há espaço para discricionariedade do administrador, devendo atender os critérios da norma.

Portanto o artigo mencionado refere-se indispensavelmente a uma entidade privada sem fins lucrativos, as sociedades cooperativas previstas na Lei no 9.867, de 10 de novembro de 1999 e entidades religiosas que executem projetos ou atividades de interesse público e caráter social necessariamente.

Como visto, o conceito envolve as entidades beneficentes, as declaradas de utilidade pública, as de fins filantrópicos, as organizações da sociedade civil de interesse público, as fundações de apoio, os serviços sociais autônomos e demais que se incluam no conceito de organização de sociedade civil.

### **3 O NOVO MARCO REGULATÓRIO DO TERCEIRO SETOR NO DIREITO BRASILEIRO**

#### **3.1 O NOVO PROGRAMA DO TERCEIRO SETOR**

A lei do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, a Lei 13.019/2014, visa definir as normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organização da sociedade civil. Essa parceria se dará através de uma mútua cooperação, com objetivos e interesses comuns e recíprocos que seriam o interesse público, por meio de projetos ou atividades pré-estabelecidos (MENDES, 2017).

A relação entre o Governo e o Terceiro Setor ganha possibilidades que favorecem uma gestão mais democrática, transparente e com instrumentos mais eficientes para atingir seus objetivos, fatos que serão demonstrados no decorrer desse trabalho.

A lei 13.019/14 define organização da sociedade civil e no dispositivo legal, pode-se verificar que não se enquadra no conceito de organização de sociedade civil as atividades empresariais, sendo assim, apenas as entidades privadas sem fins lucrativos que desenvolvem ações de interesse público.

A alínea b, art. 2º da lei 13.019/14, apresenta um rol exemplificativo, para se enquadrar nesse rol, basta que as organizações sem fins lucrativos busquem outras finalidades de interesse público como, por exemplo, sociedades cooperativas que possuem em seu quadro pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade e outras voltadas para fins de cunho social e interesse público.

Fazem parte também as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de fim social, portanto com atividades diferentes dos fins exclusivamente religiosos.

Em relação à aplicação da lei, estão excluídos os convênios celebrados entre órgãos e entidades da administração pública, que possuem uma normatização específica, disciplinados pelo artigo 116 da lei 8.666/93, pelo Decreto nº 6.170/2007 e, também, por meio da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016.

Em regra, é requisito obrigatório para celebrar a parceria que as organizações da sociedade civil em suas normas de organização interna, tenham de forma expressa o objetivo de promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social e uma cláusula que destine o patrimônio líquido para outra organização de

mesma natureza em caso de dissolução, preservando assim a perpetuação da finalidade social e pública, também foi priorizado uma seleção impessoal dessas entidades através de um Edital de Chamamento Público que irá priorizar projetos que tiverem uma melhor avaliação.

Esses requisitos mencionados são muito importantes para que o interesse público seja preservado, pois para que uma pessoa jurídica celebre uma parceria, ela deve ter como princípio o objetivo social, e ser compatível com a finalidade proposta na lei, além da necessidade de manter o trabalho social em outras instituições, fato que pode ser facilitado numa eventual transferência de patrimônio na hipótese de dissolução e continuar assim os fins que a lei almeja.

Visando uma parceria eficiente que atenda às necessidades propostas é exigido que a Organização da Sociedade Civil tenha uma experiência prévia na execução do objeto a ser pactuado ou experiência semelhante, não é suficiente uma declaração formal apenas, deve ser informado documentos que comprovem a experiência e condição para atingir os resultados propostos, como planilhas e outros demonstrativos que provem a capacidade da organização em pactuar a parceria, evitando dessa forma que uma entidade utilize recurso público sem ter requisitos técnicos para exercer tal função.

Está previsto no art. 35, Inc. V, da Lei 13.019/2014 um importante instrumento que materializa o princípio da motivação, a emissão de parecer de órgão técnico da administração pública que deverá pronunciar expressamente sobre os itens do inciso, entre eles a descrição dos meios que serão utilizados para fiscalizar a parceria e meios para atingir as metas e objetivos, além de apresentar o mérito da proposta conforme a parceria adotada.

O parecer assim indicará as razões, finalidades e interesses envolvidos que justificam a realização da parceria, todas essas informações são essenciais para que a população possa exercer um controle dessas atividades, pois terá de forma minuciosa dados para fiscalizar e acompanhar todo o processo.

Em respeito ao princípio da publicidade, a administração pública deve manter em seus meios oficiais, na internet, os planos de trabalho e a relação das parcerias celebradas no prazo de até cento e oitenta dias após a finalização dessas parcerias, dessa forma um prazo razoável que permite a fiscalização por parte da sociedade.

Nesse sentido, Renzenti (2017) afirma que o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil está em estreita sintonia com o Direito Administrativo Global, através da exigência de transparência, prestação de contas, publicidade de todos seus atos e de fácil acesso, atendendo aos princípios da legalidade e eficiência, uma relação direta com o accountability<sup>1</sup> no terceiro setor, busca-se assim atender as necessidades de uma sociedade civil transnacional.

### 3.2 COOPERAÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

As concepções de separação entre público e privado não se adequam mais a realidade atual, o momento favorece a integração e não uma divisão entre os dois segmentos no mundo atual.

As pessoas físicas podem prestar serviços ao Estado de diversas formas, tais como por delegação do Poder Público, através de requisição, designação para exercer funções públicas com relevância e finalmente como gestores de um negócio que ocorre espontaneamente.

As parcerias público- privadas (PPPs) implementadas no Brasil não podem ser confundidas com as parcerias descritas no Novo Marco Regulatório, pois são acordos de programas entre a Administração Pública e uma entidade particular que não assume totalmente os riscos, pois o Poder Público participa financeiramente.

As parcerias oriundas da lei 13.019/2014 sempre terão lado a lado a administração pública e as organizações da sociedade civil. Excluindo dessa forma, os convênios em sentido stricto, quais sejam, os que ocorrem entre órgãos e entidades da administração pública entre vários níveis.

Dentro dessa cooperação temos o fomento, que é uma atividade pública administrativa que varia em virtude da necessidade do momento, com orientação dos recursos econômicos para que a iniciativa privada possa executar atividades de interesse público, visando como fim o desenvolvimento social e econômico.

Marçal Justen Filho conceitua de maneira didática o que seria o fomento:

Fomento é uma atividade administrativa de intervenção no domínio econômico para incentivar condutas dos sujeitos privados mediante a

---

<sup>1</sup>Accountability é um termo da língua inglesa de difícil tradução para o português. O termo aqui é empregado em inglês, remetendo ao significando de responsabilidade, transparência, de um órgão administrativo representativo de prestar contas a seus controladores ou representados.

outorga de benefícios diferenciados, inclusive mediante a aplicação de recursos financeiros, visando a promover o desenvolvimento econômico e social (JUSTEN FILHO, 2016, p. 545).

O fomento é realizado pelo Estado com os particulares em atividades dotadas de interesse público e coletivo, com vários tipos de ações, não sendo uma prestação obrigatória da Administração Pública, usado principalmente no estímulo do terceiro setor (VIOLIN, 2015).

Entrando em seus critérios técnicos, o novo marco regulatório trouxe três instrumentos que constituirão as parcerias, quais sejam: o termo de colaboração, termo de fomento e o acordo de colaboração. A principal diferença entre os instrumentos é a possibilidade de envolver ou não a transferência de recursos.

A lei 13.019/14 criou novas formas de parceria, as quais estão reguladas no inciso VII do artigo 2º<sup>2</sup>. Assim, a principal característica do termo de colaboração seria a iniciativa da administração pública para firmar a parceria com alguma organização da sociedade civil e com a transferência de recurso financeiro.

Por envolver recurso financeiro, a indicação expressa de prévia dotação orçamentária é uma providência compulsória a ser atendida pela Administração nessa parceria, sob pena de incorrer em ilegalidade.

O termo de fomento encontra-se no Art. 2º da Lei nº 13.019/14, e em seu inciso VIII<sup>3</sup> esclarece que também possui como característica a transferência de recursos financeiros, porém, nesse caso a iniciativa da parceria vem das organizações da sociedade civil através de projetos criados e desenvolvidos por elas. Nesse caso aqui também, a demonstração da existência de prévia dotação orçamentária é obrigatória.

O Acordo de Cooperação tem previsão legal no inciso VIII-A, Art. 2º da Lei nº 13.019/14<sup>4</sup>, essa modalidade é o instrumento jurídico que celebra a parceria entre a

---

<sup>2</sup>Art. 2º, inciso VII da Lei 13.019/14 - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros.

<sup>3</sup>Art. 2º, inciso VIII da Lei 13.019/14 - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros.

<sup>4</sup>Art. 2º, inciso VIII-A da Lei 13.019/14 - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros.

Administração Pública e a Organização da Sociedade Civil em que não há transferência de recursos entre os participantes, e sim uma cooperação mútua em projetos de mesmo interesse e que esse seja público.

Outro fato importante desse acordo é que não se limita apenas entre a Administração e a Organização da Sociedade Civil, pode acontecer entre entidades de esferas diferentes ou da mesma esfera da Administração Pública e entre esta e outras entidades sem ou com fins lucrativos.

Está previsto a possibilidade de compartilhar recursos patrimoniais, através de um comodato, doação de bens ou mesmo empréstimo para executar o objeto previsto no acordo, mas essas situações devem ser firmadas por um instrumento jurídico específico pois trata-se de patrimônio público e deve atender os requisitos legais em cada caso.

Com o chamamento público trazido na lei 13.019/14, tornou-se um importante instrumento para que os recursos públicos envolvidos possam atender aos princípios da isonomia e transparência pública, concretizado através de um processo seletivo simplificado e objetivo, previamente a celebração das modalidades de parceria que envolvam recursos financeiros, sendo um critério impessoal de seleção que foi adotado nessa lei (MENDES, 2017).

Esse procedimento compreende algumas etapas, como o edital, sendo um instrumento convocatório que deve ter uma antecedência de pelo menos 30 dias, julgamento, classificação, a homologação e finalmente a habilitação.

Está previsto também, em casos que atendam o interesse público, a dispensa do chamamento público em alguns casos definidos no art. 30 da lei, situações que priorizam o poder discricionário da autoridade administrativa, devendo ser motivado e a decisão publicada em meios oficiais de publicidade, mas ressalta-se que a dispensa é apenas para realizar o chamamento público, as demais exigências da lei devem ser comprovadas e realizadas.

Também é possível a inexigibilidade de escolha pelo gestor público, razões expressas no art. 31, sendo possível apenas a contratação direta nesse caso excepcional, a motivação e publicidade dela devem seguir os mesmos ritos da dispensa, aqui também as demais exigências da lei devem ser comprovadas.

O edital do chamamento público deve trazer informações mínimas como o objeto da parceria, prazos e datas das propostas, critérios de seleção, o valor previsto para realizar a parceria entre outros.

Os critérios de qualificação da organização da sociedade civil são verificados após o julgamento das propostas, se a organização com a melhor proposta não atender os requisitos necessários, será chamado a mais bem classificada que após aceitar também terá sua habilitação verificada, esses critérios se encontram nos art. 33 e 34 da lei.

Em seu artigo 24, caput, a lei 13.019/2014 determina que:

“exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto” (BRASIL. Lei n. 13.019, 2014).

Assim, fica claro a exigência de se utilizar o chamamento público para atingir os critérios de seleção impessoal e melhores condições técnicas, garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório

### 3.3 PLANO DE TRABALHO

O plano de trabalho se mostra como orientador tanto das organizações para seguir as regras específicas e ter ciência dos objetivos a serem alcançados, quanto da Administração para exercer seu papel de fiscalizar e exigir o cumprimento do pacto estabelecido.

Esse instrumento orientará a gestão da parceria, pois contém os requisitos essenciais para isso, como os objetivos, metas, o cronograma, valores, bens, entre outros, tornando possível a execução das atividades.

É obrigatório nos termos de fomento e de colaboração, os elementos mínimos que devem estar nos planos de trabalho podem ser verificados no rol do art. 22 da Lei nº 13.019/14, tais como descrição da realidade do objeto a ser executado, previsão de receitas e despesas, a forma como será executado os projetos ou atividades da parceria e finalmente os parâmetros que serão usados para mensurar o cumprimento das metas.

A orientação da prestação de contas se encontra no art. 64 da Lei nº 13019/2014, evidenciado a prioridade de cumprir o objeto da parceria, que deve atingir as finalidades e metas previstas no plano de trabalho, mostra também a necessidade de apresentar o detalhamento minucioso das atividades realizadas pela organização, assim o plano de trabalho fornecerá regras específicas que irão nortear a prestação de contas que deverão estar em plataforma eletrônica de fácil acesso a qualquer interessado conforme a lei prevê em seu art. 65<sup>5</sup>.

O plano de trabalho funciona como um acessório do documento principal, conforme consta no art. 42 da Lei nº 13.019/2014 em seu parágrafo único<sup>6</sup>.

Uma grande vantagem que o plano de trabalho trouxe foi a possibilidade de maior controle, avaliação e monitoramento pelos órgãos públicos e pelo cidadão, que podem verificar se as atividades executadas estão de acordo com o proposto no plano de trabalho, servindo como um valioso instrumento de fiscalização e transparência da utilização do dinheiro público, que não deve atender a interesses individuais e sim cumprir seu objetivo social de acordo com o interesse público.

Outro fato importante é a definição das metas qualitativas e quantitativas que vão servir de parâmetro para a fiscalização e comprovação da eficiência da organização e se a utilização dos recursos públicos atende a finalidade proposta, assim de forma mais objetiva criou-se mecanismos de favorecem uma avaliação eficiente nessa nova forma de parceria.

Os objetivos e metodologia também são importantes para mensurar a possibilidade de atingir as metas propostas, pois uma metodologia ineficaz pode comprometer toda a execução e já mostrar um possível fator que necessitará passar por alterações para que funcione da forma que foi planejado.

O cronograma com a discriminação dos gastos com salários, encargos e aplicação dos recursos se encontram também no plano de trabalho, sendo uma peça importante para a transparência na execução das atividades e na utilização dos recursos recebidos, pois os principais problemas envolvidos nas parcerias em anos anteriores sempre foi a falta de transparência nos gastos públicos.

---

<sup>5</sup>Lei nº 13019/2014 art. 65. A prestação de contas e todos os atos que dela decorram dar-se-ão em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado.

<sup>6</sup>Art. 42º, Parágrafo único da Lei 13.019/14. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

Importante também destacar que o art. 10 estabeleceu a obrigatoriedade de a Administração Pública manter a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, até cento e oitenta dias após o seu encerramento.

Com isso, todos os entes públicos que queiram celebrar parcerias voluntárias deverão manter um site oficial na internet, mesmo para aqueles municípios pequenos nos confins do país, o que representa uma ferramenta para cumprir adequadamente as exigências de transparência e de publicidade.

O mesmo dever foi estendido à OSC, a qual deverá divulgar na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a Administração Pública (art.11).

## 4 O CONTROLE DOS RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS AO TERCEIRO SETOR PELA PARTICIPAÇÃO POPULAR

### 4.1 O CONTROLE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Podemos considerar que a Administração Pública se submete as seguintes espécies de controle: por ela própria, pelo Legislativo, Judiciário e o Controle pela Sociedade Civil.

A Constituição Federal estabelece condições para exercer o controle, como o direito de petição aos órgãos públicos, previsto no inciso XXXIV, art.5º da CF juntamente com os incisos LIV e LV do art. 5º que trata do devido processo legal, trazendo amplo acesso ao cidadão contra ilegalidade ou abuso de poder.

Esse importante direito de petição teve o cuidado de ser garantido independente do pagamento de taxas, como entende o Superior Tribunal de Justiça em sua Súmula nº 373 do STJ que diz: “é ilegítima a exigência de depósito prévio para a admissibilidade de recurso administrativo”

Para concretizar o exercício da petição a legislação disponibilizou modalidades de recursos administrativos, como por exemplo a representação que possibilita a qualquer cidadão ou pessoa jurídica levar ao conhecimento da autoridade competente atos praticados por agentes públicos e condutas antijurídicas de particulares contra a Administração Pública, possibilitando um eficiente instrumento de controle.

O texto constitucional traz nos seus artigos 75 e 76 da Lei 13.019/2014 as diretrizes para o controle orçamentário como podemos verificar:

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;  
II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços. (BRASIL. Lei n. 13.019, 2014).

O princípio da legalidade está relacionado no artigo 37 da Constituição de 1988 e estabelece que se tratando de serviço público, somente é autorizado realizar aquilo que está previsto em lei.

Já a fidelidade representa o fiel cumprimento da lei por parte dos agentes públicos que sejam responsáveis pela atribuição que o cargo ou a função lhe impõe, executando suas tarefas com lealdade, zelo e sinceridade. Dessa forma, o cumprimento do programa do trabalho está diretamente ligado aos resultados obtidos em relação às metas que foram estabelecidas anteriormente.

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente (BRASIL. Lei n. 13.019, 2014).

Trata o artigo de normatizar sobre as imputações de domínio que são exercidas pelo próprio Poder Executivo. Evidencia o que já foi determinado no artigo anterior, incluindo, independente das pertinências do TCU, que cabe ao Poder Executivo desempenhar os três tipos de controle que a Lei menciona, agora de responsabilidade também da LRF.

O Poder Executivo de cada esfera União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, que, anualmente, presta contas ao seu respectivo Poder Legislativo, deve verificar com antecedência, em virtude dos princípios constitucionais estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 e as regulamentações contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, se atendem ou não aos princípios desses institutos. Podem submeter-se, caso adverso, às sanções determinadas em lei, em consonância com Lei de Responsabilidade Fiscal para essa finalidade.

O controle tem a finalidade de assegurar que a Administração tenha uma atuação de acordo com os princípios assegurados pelo ordenamento jurídico de forma objetiva, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, publicidade, impessoalidade e em alguns casos quando envolve o mérito administrativo durante seu poder discricionário (DI PIETRO, 2016).

Esse controle interno exercido pela administração é antes de tudo um dever imposto ao próprio poder que busca atender a legalidade e a oportunidade, para evitar falhas e atingir uma finalidade prevista em lei, essa competência é indisponível e imprescritível, exercendo a fiscalização e o aprimoramento em seus próprios atos, tanto na legalidade quanto no mérito administrativo, abrange tanto a Administração Direta quanto a indireta, assim podendo exercer o controle eficaz de seus atos sem a necessidade de solicitar ao poder judiciário que poderia tornar esse processo lento e ineficiente, sempre respeitando a legalidade e o interesse público.

Assim já é consolidado na Súmula 473 do STF:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial (BRASIL. Súmula n. 473, 1969).

O exercício dessa competência requer ações e protocolos contínuos e permanentes com o intuito de sanar ou impedir que defeitos e erros ocorram em alguma atividade, aparecendo qualquer indício de algum erro, esse controle deve ser obrigatório, a não ser que esteja previsto em lei uma atuação diferente pelo administrador, pois toda a atuação da administração pública se baseia na legalidade.

Na Constituição Federal de 1988 em seu art. 74 há uma indicação de um sistema de controle interno:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

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;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (Brasil. Constituição, 1988).

Além de ser exercido por ofício, esse controle interno pode ser realizado por meio de provocação de particulares como o direito de petição que foi explicado anteriormente.

Uma instituição de grande importância no controle da Administração Pública é o Ministério Público, devido as suas atribuições que se encontram no artigo 129 da Constituição, com várias funções para fiscalizar, denunciar, propor a ação civil pública para defender interesses difusos e coletivos entre outras de suma importância para seu papel de fiscalizador da lei.

Mais recentemente a lei Anticorrupção nº 12.846/2013 foi criada para aumentar o combate a corrupção e o controle, responsabilizando as pessoas jurídicas quando praticam atos contra a Administração Pública, utilizando-se de mecanismos administrativos e judiciais com características sancionadoras.

As organizações do terceiro setor não são entidades privadas empresariais, ficou assim a dúvida se a lei que no seu art.1º, parágrafo único<sup>7</sup> que especifica as pessoas jurídicas alcançadas pela mesma, é aplicada ou não ao terceiro setor.

Como bem esclarece, Regules (2014), a lei é aplicada ao terceiro setor, quando se refere as associações civis e fundações, mas não se aplica de forma integral, isso acontece quando determinados fatores estão associados apenas as entidades privadas que praticam atividades lucrativas, como a responsabilização dos sócios, condutas associadas à processos de licitação e contratos administrativos, multas sobre faturamentos.

O mesmo autor ao finalizar seu entendimento, mostra que a Lei Anticorrupção abrange o terceiro setor apenas em seu aspecto subjetivo, os atos ilícitos serão punidos quando se encontrarem na mesma situação das empresas em geral, ou seja, a lei não será aplicada quando houver atividade típica de fomento pelo terceiro setor.

A própria Lei nº 13.019/2014 traz um avanço jurídico no monitoramento e avaliação das parcerias ao prever que a Administração Pública poderá utilizar apoio técnico de terceiros, delegar competência ou estabelecer acordos com outros órgãos que estejam estrategicamente próximos ao local de execução da parceria, assim podendo-se utilizar da capacidade técnica de outros entes no aprimoramento da fiscalização (MENDES, 2017).

Antes mesmo de celebrar a parceria já ocorre um controle prévio como prevê o art. 39 da lei das OSC, como os deveres de prestação e apreciação de contas de parcerias anteriores que devem estar regularizados perante a administração pública, restrições quanto aos seus dirigentes em algumas funções e condutas, entre outras exigências.

---

<sup>7</sup>Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

Em seu Art. 6º, II da Lei nº 13.019/2014 há uma referência ao controle:

Art. 6º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria:

- I - .....
- II - a priorização do controle de resultados

Aqui já se verifica um dos avanços do novo marco regulatório que é a busca por resultados, buscando romper o ciclo de apenas fazer uma parceria, usar dinheiro público e não implementar um controle de resultados durante e no final da parceria, o que incentiva o desvio de dinheiro público, a ineficiência dos resultados e manutenção dos precários atendimentos das necessidades sociais da população. Inclusive é exigido que as movimentações dos recursos financeiros envolvidos na parceria devem ser feitas por meio eletrônico, essa exigência se deve a possibilidade de identificar os envolvidos e rastrear possíveis desvios de dinheiro durante a execução da parceria.

Nas parcerias mediante termo de colaboração ou de fomento a administração pública deve emitir um relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria que vai constar entre outros a descrição e análise das atividades realizadas, cumprimento das metas e os possíveis benefícios sociais obtidos, esse relatório se torna mais um importante instrumento de informações para verificar se está havendo um controle interno e externo efetivos na busca de suas finalidades sociais.

#### 4.2 O CONTROLE POPULAR

A noção de controle advém do Estado Democrático de Direito, uma vez que, passou-se a exigir que os governantes trabalhassem em função do povo, prestassem contas das suas decisões e atendessem as demandas da sociedade e não dos próprios políticos, portanto o poder passou a emanar do povo através dos limites constitucionais.

Através da Constituição o povo é titular de poder e tem competência para exercer esse controle nos seus representantes que estão no poder, o controle da Administração Pública seria uma das opções, que se concretiza quando a própria população exerce o direito de participação.

A participação dos cidadãos no controle e fiscalização do administrador no exercício da função administrativa é fundamento do Estado democrático. A

participação popular é pressuposto da democracia, o que impõe ao Direito Administrativo a criação de institutos que fomentem essa atuação. Portanto, a Administração Pública deve propiciar um ambiente para que o cidadão participe ativamente das decisões políticas do Estado, democratizando suas relações com a sociedade.

Estão previstos diversos dispositivos na Constituição que garantem a participação e controle popular como o direito à informação no art. 5º, XXXIII em relação aos assuntos estatais, o mandado de injunção previsto no art. 5º LXXI, a ação popular no art. 5º LXXXIII, o direito de denunciar irregularidades perante Tribunais de Contas que se encontra no art. 74, §2º, direito de petição no art. 5º XXXIV e também os instrumentos judiciais que não serão detalhados nesse trabalho.

Essa participação popular depende dos graus de transparência, acesso à informação, além de se exigir uma mudança no perfil da gestão do interesse público pela Administração, tornando-a mais aberta e democrática e menos imperial e autoritária.

Recentemente surgiu a Lei nº 13.460/2017 (LEI...BRASIL. LEI n. 13.460, 2017). que regula a participação e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos na administração pública, esta lei traz entre outros direitos do usuário a possibilidade de participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços, disponibilidade das informações com fácil acesso, como dos serviços prestados pelo órgão ou entidade e sua localização, previsão do prazo de prestação do serviço, locais e formas para se manifestar sobre o serviço prestado seja através de ouvidoria, correspondência ou mesmo pelo meio eletrônico.

Sendo assim, essa recente lei trouxe uma grande evolução que coloca o cidadão como personagem fundamental dentro do contexto de cidadania, participação e representação nos serviços oferecidos direta ou indiretamente pela administração pública.

Mais recentemente surge a democracia participativa, num contexto de diversidade de grupos culturais em uma sociedade plural, em que apenas a representação via assembleias não se torna mais representativa de todos os grupos, sendo necessário a participação além do modelo de sociedade representativa que já conhecemos, as decisões políticas agora devem estar em consonância com os acontecimentos e a realidade em que se encontra a sociedade civil atualmente.

A manifestação da população nas ruas também é uma forma muito importante de expressão dos anseios da sociedade civil, desde que exercido de forma republicana e democrática, pois a sociedade organizada é capaz de influenciar o cenário político, as políticas públicas e conseqüentemente controlando as decisões do Estado através dessa influência.

A abertura da Administração Pública à participação cidadã configura-se um objetivo público de primeira ordem, por constituir a própria essência da democracia, razão pela qual a boa administração deve sempre procurar um grau mais alto de participação das pessoas.

O administrado pode exercer o controle na defesa de interesses pessoais e principalmente no interesse coletivo através de instrumentos disponibilizados pela Constituição, sendo esse tipo de controle popular o meio mais eficaz em uma democracia (DI PIETRO, 2016).

Faria (2018) afirma que o cidadão tem no controle social um direito fundamental e um valioso método de exercer sua democracia, inclusive podem ser encontrados em artigos constitucionais que evidenciam princípios de várias gerações como a igualdade, deveres dos Estados, direitos e garantias fundamentais do cidadão, que passa a exercer o controle da atuação estatal em sociedade como uma garantia constitucional.

O controle a ser exercido pelo cidadão necessita antes que qualquer coisa, conhecer o objeto a ser fiscalizado, acesso às informações, o que é possibilitado pelo princípio da publicidade administrativa, sendo um direito fundamental do cidadão.

Conforme bem detalhado por Castro (2010) esse direito fundamental tem alicerces no direito de obter informações da rotina administrativa, ter ampla condição de defesa frente a decisões administrativas com participação dos envolvidos e interessados, a necessidade também de acesso aos arquivos e registros públicos essencial para se tornar viável o controle e finalmente o direito de exigir do ente estatal instrumentos para efetivar a transparência e o controle das atividades administrativas.

Um dos aspectos do princípio constitucional da publicidade consiste no direito de acesso geral às informações produzidas ou arquivadas pelo Estado, em face do caráter público dessas informações, não podendo o Poder Público obstar ou restringir seu conhecimento por qualquer interessado, ou seja, a noção de publicidade da ação administrativa resulta num dever de transparência.

Além de resultar no fundamento principal da ação de políticas públicas de transparência no âmbito da Administração Pública, o princípio da publicidade administrativa garante o direito de participação dos administrados no processo de tomada de decisão administrativa. A Administração Pública contemporânea deve estimular a participação dos cidadãos nos assuntos público-administrativos, para melhor legitimar as decisões administrativas e produzir maior eficácia de participação no que é público.

A participação popular é concretizada principalmente pelas audiências públicas, pois são nelas que o cidadão tem acesso ao planejamento proposto pelo governo, as prioridades que serão destinados os recursos públicos, planos de governo, assim o orçamento não será planejado apenas pelos integrantes do ente estatal de forma rígida e não democrática, colocando a sociedade como parte integrante do processo de elaboração de leis orçamentárias e planos de governo.

No seu art.5º, I e IV, da Lei nº 13.019/2014 já expressa a participação popular e o controle social:

Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar:

- I - o reconhecimento da participação social como direito do cidadão;
- II- -----
- III-----
- IV - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;

Esse artigo trata dos fundamentos do regime jurídico da Lei e já traz no seu primeiro inciso o direito do cidadão de participar, priorizando uma gestão democrática e participativa, que certamente é o primeiro passo para se cumprir os objetivos sociais da parceria, e no inciso IV traz além da transparência e informação, o controle social como importante instrumento em que a sociedade possa exigir que as parcerias atendam sua finalidade social (SANTANA, 2017).

Verifica-se, assim, que o controle social está diretamente relacionado com o Estado Democrático de Direito, tendo em conta os princípios da transparência e da participação popular que impõem à Administração Pública uma postura mais responsável perante os administrados. Portanto, quanto mais consolidados e

reconhecidos os valores democráticos, como igualdade, participação e representatividade, mais intenso será o controle social.

A celebração de parceria voluntária nos moldes do MROSC pressupõe algum tipo de estudo que demandará prévio planejamento, por meio do qual se identifica a necessidade pública a ser atendida, bem como a melhor relação custo-benefício das ações administrativas a serem adotadas.

Quando a Administração já dispuser de estudos em nível de detalhamento suficiente poderá, de imediato, iniciar o processo de formalização dos ajustes necessários, seja por meio de chamamento público ou da celebração direta da parceria, nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de chamamento.

Todavia, se o Poder Público ainda não dispõe de projetos adequados, ou sequer conseguiu identificar necessidades públicas que mereçam ser atendidas, poderá lançar mão do Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS), nos termos do art. 18 e seguintes da lei nº 13.019/14.

Seguindo essa concepção, nada mais efetivo para exercer o controle popular do que a própria participação de segmentos da sociedade nas parcerias com a Administração Pública, isso foi concretizado pelo Procedimento de Manifestação de Interesse Social -PMIS, sendo uma ferramenta prevista no Decreto nº 8.726/2016<sup>8</sup> para que além das organizações da sociedade civil, os cidadãos e movimentos sociais podem propor PMIS à Administração Pública nas modalidades previstas na lei, sendo um processo de seleção de entidade em uma etapa que antecede o chamamento público, sempre respeitando a conveniência e oportunidade da Administração, mas mesmo assim é um importante direito do cidadão de participar nas escolhas públicas.

Com isso, os agentes legitimados poderão apresentar proposta de abertura de PMIS à Administração Pública para que seja avaliada a possibilidade de realização de chamamento público com objetivo de celebração de parceria.

Segundo o §1º do art. 75 do Decreto Federal nº 8.726/16, o PMIS tem por finalidade permitir a oitiva da sociedade sobre as ações de interesse público e recíproco diferente daquelas que já sejam objeto de chamamento público ou de parceria em curso, ou seja, esse procedimento tem por objetivo buscar propostas de possíveis interessados na celebração de parceria.

---

<sup>8</sup>Art. 6º, inciso IV do DECRETO Nº 8.726, DE 27 DE ABRIL DE 2016: IV - Capítulo IX - Do procedimento de manifestação de interesse social;

De acordo com Santana (2017) se o PMIS cumpriu os requisitos encontrados no art. 19 da lei do novo marco regulatório, obrigatoriamente a Administração Pública deve divulgar e realizar o processo com a oitiva da sociedade, mas não quer dizer que o chamamento público será executado, pois serão priorizadas a conveniência e a oportunidade da administração.

#### 4.3 O CONTROLE E A RESPONSABILIDADE FISCAL

A necessidade de um ajuste nos gastos públicos e a busca de um equilíbrio nas finanças públicas amparados por uma lei, resultou na elaboração da Lei complementar nº 101, de 04.05.2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal que abrangia todos os poderes e as três esferas de governo;

Um dos principais objetivos na elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 4/5/2000, era implantar o controle de gastos e do endividamento excessivo, por parte dos governos estaduais e municipais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determinou um limite de gastos com pessoal da seguinte forma, 60% da receita corrente líquida para estados e municípios e de 50% para a União, e também para evitar o endividamento excessivo, determinou uma relação de 1,2 entre dívida consolidada líquida e receita corrente líquida para os municípios, enquanto para os estados essa relação ficou limitada em 2 (dois). Assim, a LRF tem como objetivo principal atingir um maior controle e equilíbrio de contas e obter conseqüentemente uma melhoria na alocação de recursos.

A LRF trouxe novos conceitos como o da transparência que se tornou um dos pilares de fundamentação dessa lei que veio como um meio de estabelecer, além da publicação do orçamento também os relatórios fiscais.

A prestação de contas na concepção do conceito de transparência fiscal se dará por meio de uma divulgação em veículos de fácil acesso para a população, trazendo o conteúdo das finanças e das atividades financeiras estatais.

O objetivo é disponibilizar acesso para que qualquer pessoa possa acompanhar as contas públicas e a execução do orçamento. Conseqüentemente tornará a gestão do administrador-público mais democrática e participativa.

A transparência leva, além da informação, princípios como a responsabilidade, o combate à corrupção, confiança e clareza., trazendo assim uma facilidade de

acesso a informação pelo cidadão e lhe dá maior condição de participar de forma ativa em sociedade e assim fortalecer a cidadania fiscal brasileira.

Em todas as espécies de parceria, inclusive no acordo de cooperação, deve-se observar os deveres de transparência e publicidade, que são normas fundamentais do regime jurídico das parcerias. Quando há repasse de recursos, esses deveres são mais incisivos, tendo em vista o dever de todo aquele que maneja algum tipo de recurso público (dinheiro ou bens) em demonstrar como ele foi utilizado, conforme previsão no art. 70, parágrafo único da Constituição Federal.

De acordo com o art. 5º o regime jurídico das parcerias voluntárias com as OSC's tem por fundamento "a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos", visando assegurar o reconhecimento da participação social como direito do cidadão (inc. I); o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas (inc. IV); a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social (inc. V); a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa (inc. VI).

A lei complementar 131 (Lei Complementar...Brasil. Lei Complementar n. 131, 2009), conhecida como "lei da transparência", trouxe modificações na redação original da LRF. Essa lei complementar vai exigir que as informações sejam dadas em tempo real e de forma fácil para priorizar o acesso e seu manuseio, em relação a execução orçamentária e financeira da União, Estados, DF e Municípios.

Portanto, surge a necessidade de transparência e disponibilização dos relatórios, planos e dados que indicassem as despesas e receitas, as decisões dos gestores devem ser públicas e conter as motivações, para que a população possa avaliar se atendem ou não o interesse público naquele momento, essa lei aproximou o cidadão da Administração Pública ao estabelecer diretrizes de participação na fiscalização e controle do orçamento.

Castro (2010) ressalta a importância de que os recursos a serem transferidos para as atividades de fomento, devem estar previstos na LDO-Lei de Diretrizes Orçamentárias seguindo os princípios mencionados da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias foi introduzida na Constituição Federal de 1988, a partir do exemplo da Constituição da Alemanha e França, compreendendo as

metas e prioridades da administração pública, com a função de orientar a elaboração da lei orçamentária anual. A lei de diretrizes orçamentárias disporá sobre as alterações necessárias na legislação tributária, estabelecendo, também, a política de fomento das agências financeiras.

O controle interno é exercido pelo próprio órgão responsável pela execução da atividade, e é extremamente importante para se atingir a eficiência, evitar gastos desnecessários e acompanhar a execução de uma parceria desde o seu início, detalhe que pode tornar a fiscalização eficaz, pois o quanto antes detectar erros, desvios de recursos ou ineficiência da gestão, os danos serão menores ao longo tempo.

A importância do controle interno é evidenciada constitucionalmente, pois é uma competência indisponível e imprescritível, devendo ser exercitada de ofício, ou seja, não necessita de provocação do poder judiciário ou mesmo requerimento de algum cidadão para ser exercido, a Administração não pode ignorar um defeito efetivo ou que atentam contra a legalidade (JUSTEN FILHO, 2016).

Para Castro (2010) a Lei de Responsabilidade Fiscal em consonância com o princípio constitucional da eficiência almeja uma gestão pública o qual os controles da legalidade e legitimidade possam coexistir, sem conflitos.

A eficiência como princípio do caput do art. 37 da CF/1988 não deve ser vista apenas no sentido de reduzir custos, mas veio como um fator que aumente os direitos dos cidadãos junto a Administração Pública, pois o repasse de verbas entre a Administração Pública e entes do setor privado devem ser avaliados nessa ótica, essa forma de controle que exige melhores resultados com menos recursos possíveis, o cumprimento dos objetivos propostos pelos entes privados e aplicação transparente dos recursos empregados.

#### 4.4 CONTROLE POPULAR DOS RECURSOS PÚBLICOS DIRIGIDOS AO TERCEIRO SETOR

O tema controle popular está diretamente associado à soberania, participação popular e Estado Democrático de Direito.

Quando se fala em Estado Democrático de Direito tem-se a concepção de que a população tem atuação ativa, exercendo efetivamente sua soberania dentro desse modelo. Essa é a prerrogativa. No entanto, cumpre-nos dizer que nem sempre foi

dessa forma, foi necessário um processo histórico envolvendo lutas sociais para que o povo deixasse de estar alheio à Administração Pública.

A Constituição no Título I, em seus Princípios Fundamentais, já coloca a cidadania como um dos fundamentos de nossa República e no parágrafo único do inciso II do art. 1º já traz expresso esse princípio “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Esse envolvimento da população foi e é necessário não apenas por sua representatividade na democracia, mas, principalmente, para que se cumpra a gestão compartilhada e o controle social, elementos fundamentais dentro do Estado Democrático de Direito, o qual funda-se no princípio da soberania popular que

"impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure, como veremos, na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado democrático, mas não o seu completo desenvolvimento" (SILVA, 1988).

A expansão da participação popular foi sendo efetivada com a participação nos processos decisórios da Administração Pública, isso ocorreu através de audiências públicas e participação do terceiro setor na prestação de serviços de interesse público.

De forma indireta também estão sendo estabelecidos meios da sociedade exercer o controle com a fiscalização e o pedido de revisão de atos da Administração Pública, a Lei 4.717 de 1965 (Lei da Ação Popular) trazia também a possibilidade do cidadão via judicial exercer o controle dos atos administrativos, principalmente quando o inciso LXXIII do art. 5º da Constituição de 1988 assegurou o status constitucional para a ação popular, evidenciando sua importância na efetivação da cidadania.

Com o intuito de efetivar essa participação do cidadão nas decisões administrativas que são de interesse público, que foi prevista no §3º do art. 37 da Constituição, a Lei Federal nº 8.987/1995 que trouxe uma importante via para concretizar o controle pelo cidadão com meios menos burocráticos, como evidencia o seu texto dentre os direitos dos usuários, como o de “levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenha conhecimento,

referentes ao serviço prestado”, meio que pode ser utilizado para fiscalizar a atuação de organização da sociedade civil na sua prestação como entidade do terceiro setor.

A participação popular ganha força através de mecanismos legais que visam garantir o cumprimento do princípio da publicidade dos atos praticados pela administração pública, tal princípio é tutelado no artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal. A divulgação de informações para possibilitar a fiscalização vem de encontro também ao Art. 5º da Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011<sup>9</sup> - Lei de Acesso à Informação (LAI).

Ambos os diplomas preconizam o direito de acesso à informação, bem como a possibilidade de todo e qualquer interessado solicitar ao respectivo órgão, quando este não o fizer proativamente.

De acordo com a LAI, é necessário garantir a transparência passiva, isto é, a cultura de que o acesso à informação envolve não só as demandas enviadas pela população, devendo haver reciprocidade, uma vez que o Estado também deve exercer a transparência ativa, disponibilizando informações de interesse coletivo e social, voluntariamente.

Ao viabilizar o acesso à informação, tanto para a população quanto para os poderes responsáveis pela fiscalização tem-se a consolidação efetiva de um regime democrático no país, sendo, portanto, desnecessário judicializar uma demanda neste sentido, sendo assim nesse contexto tem-se como regra a publicidade e não o sigilo, este é a exceção, que deve ser adotado em alguns casos específicos.

Podemos verificar esse avanço nos instrumentos de transparência da gestão fiscal com a participação popular, conforme estabelece o parágrafo único do art.48 da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL. Lei Complementar n. 101, 2000):

Art. 48. ....

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

---

<sup>9</sup>Art. 5º. É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.” (NR)

O princípio da publicidade tem como seus aliados a publicidade propriamente dita e o direito de acesso à informação, e funciona como uma poderosa ferramenta, que dará ao cidadão condições de exercer o controle, na medida em que proporciona a este a possibilidade de fiscalizar a atividade administrativa, assim, caracteriza-se como um instrumento primordial da democracia.

O referido princípio ainda impõe a divulgação e a exteriorização dos atos do Poder Público, como previsto no art. 37 da CF/88. Garante a visibilidade (transparência) dos atos administrativos e guarda estreita relação com o princípio democrático, vide art. 1º da CF/88, possibilitando o exercício do controle social sobre os atos públicos.

No que tange a legislação, a lei 12.527/11, que visa regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas e é aplicável aos três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios preconiza em seu artigo 5º que “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”.

Como se pode ver, o artigo 5º, do referido diploma legal tem o objetivo de garantir o cumprimento do princípio da transparência, o qual visa regular o acesso às informações de interesse público e estabelece os procedimentos a serem observados pela Administração Direta e Indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes federativos.

Frise-se ainda que o princípio da publicidade ou transparência administrativa se apresenta como um dos pilares do Estado Democrático de Direito, e nos serve como uma ferramenta importante de equilíbrio da relação entre a Administração Pública e seus administrados.

Veja que o objetivo do legislador é dar clareza ao administrador quanto à importância da implementação e atualização das informações contidas no portal da transparência do município.

Tem-se, por meio da transparência administrativa, um vetor importante para controlar e legitimar os atos da administração pública. É por meio dela que é possível monitorar e validar os atos administrativos.

Para haver esse acompanhamento é necessário bem mais que a publicidade, eles exigem a inserção da sociedade no processo de decisão e avaliação das políticas públicas.

Por meio dos mecanismos disponíveis cabe ao cidadão realizar o controle popular, o qual consiste na participação ativa do povo na gestão pública, fazendo a fiscalização, monitoramento e controle das ações da Administração Pública.

Ele é o resultado de conquistas alcançadas ao longo da história e é um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania que contribui para aproximar a sociedade do Estado, abrindo a oportunidade para os cidadãos acompanharem as ações dos governos e cobrarem uma boa gestão pública.

O controle popular é um dos maiores indicadores de acesso democrático de uma nação e foi expressamente previsto nos incisos I e IV do Art. 5º da Lei 13.019/14, mostrando que a participação social tem relevante destaque na celebração da parceria.<sup>10</sup>

Para atender esse requisito a lei do novo marco regulatório exige que tanto a Administração Pública quanto a organização da sociedade civil divulguem na internet e coloquem em suas sedes de forma visível as informações da parceria celebrada, que tornem possível o acompanhamento de qualquer cidadão, pois para que a população possa exercer algum tipo de fiscalização é necessário primeiramente o acesso mencionado.

O art. 14 do MROSC estabeleceu à Administração Pública, na forma do regulamento, o dever de divulgar nos meios públicos de comunicação por radiodifusão e de televisão, campanhas publicitárias e programações desenvolvidas por OSC, no âmbito das parcerias voluntárias, mediante o emprego de recursos tecnológicos e linguagens adequados à garantia de acessibilidade por pessoas com deficiência.

---

<sup>10</sup>Art. 5º, inciso I da Lei 13.019/14 - o reconhecimento da participação social como direito do cidadão; Art. 5º, inciso IV da Lei 13.019/14 - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;

Percebe-se que a regra do art. 14 não se trata de uma mera faculdade, mas sim, de um dever, não havendo escolhas à Administração para deixar de cumpri-la. Com isso, os demais entes, inclusive os municípios, que pretendem a celebração de parcerias voluntárias com entidades privadas, deverão se planejar para o cumprimento adequado e correto da referida regra legal.

Outro fato importante enfatizado por Mendes (2017, p. 29-44) diz respeito a obrigação que a Administração Pública tem de divulgar na internet os meios de controle disponíveis da parceria que podem ser usados pelo cidadão, como exercer o direito de denunciar uma eventual aplicação irregular de dinheiro público.

A divulgação também será exigida da Organização da Sociedade Civil conforme o art. 11 da lei que traz as informações necessárias que devem ser divulgadas em locais acessíveis e na internet tanto pela administração quanto pelas entidades que celebram a parceria, atendendo assim o princípio da publicidade e também democratizando o acesso as principais informações, seguindo pelo art. 12 que traz a obrigação da administração pública de divulgar meios de representação contra a aplicação irregular de recursos na parceria por qualquer cidadão, colocando assim a disposição mais um meio de fiscalizar as parcerias, ou seja, as ferramentas para que a coletividade possa denunciar as irregularidades e malversação na utilização dos recursos públicos devem ser expostas na internet.

Importantes medidas foram incorporadas no Novo Marco Regulatório como exigência do chamamento público como mencionado anteriormente, exigências quanto a qualificação das organizações a celebrar parceria como por exemplo a necessidade de três anos de existência e experiência, necessidade de uma "ficha limpa" também para seus dirigentes.

Medida importante foi o instrumento do plano de trabalho que se torna essencial para ter um controle do resultado, acompanhar a aplicação dos recursos da parceria, maiores requisitos para liberar recursos públicos e também sua movimentação financeira, assim o aprimoramento das medidas de monitoramento e avaliação pela Administração Pública aconteceram, bem como pela sociedade como se pode notar nos arts. 58,59 e especialmente o art. 60 da Lei 13.019/14 conforme podemos verificar:

Art. 60. Sem prejuízo da fiscalização pela administração pública e pelos órgãos de controle, a execução da parceria será acompanhada e fiscalizada pelos conselhos de políticas públicas das áreas correspondentes de atuação

existentes em cada esfera de governo.(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

Parágrafo único. As parcerias de que trata esta Lei estarão também sujeitas aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

Esses requisitos aliados a exigência de prazo para prestação de contas pelas Organizações da Sociedade Civil, tornaram a fiscalização popular de todo o processo da parceria possível e de forma transparente, atendendo os critérios de moralização dos investimentos públicos.

Além disso, para Di Pietro (2016) foram previstas penalidades no caso de execução que não atenda o plano de trabalho proposto, que vai além da advertência até a declaração de inidoneidade para participar de contratos com os entes governamentais, participar de chamamento público e celebrar parceria, um fator muito importante também foi a inclusão das novas modalidades de improbidade em relação as parcerias na lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92), como consta no art. 77 da Lei 13.019/2014:

Art. 77. O art. 10 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 10.....

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;

XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVIII - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XIX - frustrar a licitude de processo seletivo para celebração de parcerias da administração pública com entidades privadas ou dispensá-lo indevidamente;

XIX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XX – agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

XX - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XXI - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular. ” (NR)

A lei complementar 131/2009 introduziu também o artigo 48-A à Lei Complementar no 101/2000, com o objetivo de trazer efetividade da sociedade no conhecimento das informações sobre a execução orçamentária e financeira.

Os incisos I e II do artigo 48-A estabelece a todos os entes a obrigação de divulgar as despesas descritas no inciso I e as receitas previstas no inciso II. Assim os entes federativos disponibilizarão informações no decorrer da execução orçamentária e financeira que deverão ter relação à despesa – o valor do empenho, liquidação e pagamento; o número do correspondente processo da execução; a classificação orçamentária; a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento; o procedimento licitatório realizado; o bem fornecido ou serviço prestado.

Essa inovação traz grande avanço nas necessidades da população no controle da utilização de recursos públicos, torna disponível os meios e como proceder para efetivar a fiscalização, pois seria inútil o acesso aos detalhes da parceria, valores usados e a finalidade da parceria se o cidadão não pudesse cobrar da autoridade pública o seu ajuste ou mesmo punição dos responsáveis pela má gestão do dinheiro público.

Está previsto também a criação do Mapa das Organizações da Sociedade Civil com o objetivo de reunir os dados das parcerias celebradas com a Administração Pública Federal, dando transparência e acesso a todas as informações de forma conjunta, inclusive das parcerias realizadas nos estados, municípios e Distrito Federal.

Além dos veículos oficiais de comunicação, devem ser disponibilizadas informes publicitários das parcerias com as organizações da sociedade civil e todas essas informações devem garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência, englobando assim grande parte da população e com respeito as diversidades.

## 5 CONCLUSÃO

Após os estudos realizados, verificou-se que o novo marco regulatório do terceiro setor trouxe avanços que atendem as exigências atuais de transparência e controle dos gastos públicos pela sociedade.

A lei 13.019/2014 ao disciplinar as parcerias com o terceiro setor trouxe normas gerais delimitando quem se enquadra no conceito de Organização da Sociedade Civil e os novos instrumentos jurídicos que regulam de forma clara cada modalidade, trazendo detalhes importantes quando a parceria envolve ou não o dinheiro público.

Observa-se que houve um cuidado do legislador em deixar as parcerias da administração pública com o terceiro setor em consonância com as necessidades da população em poder acompanhar de forma fácil e acessível as prestações de contas, começando com o chamamento público que atende ao princípio da publicidade nas parcerias que se pretendem realizar e posteriormente a exigência de tornar público a prestação de contas e fiscalizar com base no plano de trabalho proposto, esse mostrou-se essencial tanto para o controle da Administração Pública quanto para o cidadão poder confirmar se as metas estão sendo atingidas e os recursos públicos empregados corretamente.

Assim podemos inferir que houve avanços importantes no sentido de atender o princípio da transparência e acesso às informações, avanços esses que envolvem o monitoramento da utilização do dinheiro público, tudo isso alinhado com as recentes leis de acesso a informação e dos usuários de serviço público.

Esse novo marco regulatório do terceiro setor se mostrou alinhado as necessidades de uma sociedade que deixa de ser apenas representativa e passa a ser participativa, sendo que as decisões políticas devem estar em consonância com as necessidades atuais, com a diversidade de interesses da população, assim uma participação através de uma organização da sociedade civil passa a ser uma das formas de inserir a população nas decisões que envolvem seu próprio cotidiano, uma vez que, apenas o ente Estatal na sua figura distante e objetiva não se mostra capaz de atender plenamente essa sociedade plural e participativa.

O MROSC representa um importante passo avante para sistematizar, fortalecer e deixar mais transparentes e isonômicos os processos de tomada de decisão e escolha das entidades que receberão recursos públicos. Tais inovações podem contribuir para uma mudança de cultura no país, calcada numa ausência de

participação popular, para atingir uma conscientização do povo sobre a relevância do exercício do controle social sobre a Administração Pública.

Conclui-se que nossa conjuntura atual necessita cada vez mais de espaço para a participação da sociedade na fiscalização e controle dos gastos públicos e esse processo deve ser disponibilizado pelo Estado, pois a utilização das parcerias entre Administração Pública e entes privados deve sempre se pautar na moralidade e transparência perante seus usuários, mas a população deve entender também que não basta colocar os dados e informações de forma acessível, deve participar em todo o processo desde a criação da parceria até sua prestação de contas principalmente, pois de nada adianta tornar disponível todas as informações e instrumentos para fiscalizar se a sociedade não assimilar a real importância da sua participação, cobrar as eventuais falhas e irregularidades, se colocar ativamente como ente de mudança da sua própria realidade, e não passivamente como foi ao longo de nossa história.

## REFERÊNCIAS

. In: MENDES, Michelle Diniz (Coord.). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRASIL. **Constituição**. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 8 ago. 2018.

BRASIL. Decreto n. 8.726 27 de abril de 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8726.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8726.htm)>. Acesso em: 10 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 101 04 de maio de 2000. **Diário Oficial da União**. Brasília04 de maio de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2018.

BRASIL. Lei Complementar n. 131 27 de maio de 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília27 de maio de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.019 31 de julho de 2014. **Diário Oficial da União**. Brasília31 de julho de 2014. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm)>. Acesso em: 4 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. LEI n. 13.460 26 de junho de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília27 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.460 26 de junho de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília27 de junho de 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. LEI n. 13.460 26 de junho de 2017. **Diário Oficial da União**. Distrito Federal-DF27 de junho de 2017.

BRASIL. Lei n. 8987 13 de dezembro de 1995. **Diário Oficial da União**. Brasília14 de fevereiro de 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8987compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987compilada.htm)>. Acesso em: 8 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Súmula n. 473 10 de dezembro de 1969. **Diário Oficial** 10 de dezembro de 1969. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno. ADI n. 1923. 17 dezembro 2015. Tribunal Pleno. ADI 1923. DISTRITO FEDERAL.

BRASIL. Tribunal Superior de Justiça. Súmula n. 373. 30 março 2009. Primeira Seção. Súmula 373. Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/docs\\_internet/SumulasSTJ.pdf](http://www.stj.jus.br/docs_internet/SumulasSTJ.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2018.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre. A Lei de Responsabilidade Fiscal como Fator Determinante para a Consolidação do Sistema de Controle Interno: Definição do Entendimento da Separação de Poderes e o Princípio da Eficiência no “Modelo Gerencial” de Estado. In: CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre (Coord.). **Lei de responsabilidade fiscal: ensaios em comemoração aos 10 anos da Lei Complementar nº 101/00**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 313-340.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FREIRE, André Luiz. A lei de responsabilidade fiscal e a atividade administrativa de fomento. In: CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre (Coord.). **Lei de responsabilidade fiscal: ensaios em comemoração aos 10 anos da Lei Complementar nº 101/00**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 13-35.

FUX, Luiz; MARTINS, Humberto F.; MODESTO, Paulo. **Organizações sociais após a decisão do STF na ADI 1923/2015**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 278 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: revista dos Tribunais, 2016.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2013.

LELIS, Davi Augusto Santana de; FARIA, Edimur Ferreira de. Controle do estado pela sociedade civil. In: FARIA, Edimur Ferreira de (Coord.). **Controle da Administração Pública Direta e Indireta e das Concessões: autocontrole, controle parlamentar, com o auxílio do Tribunal de Contas, controle pelo Judiciário e controle social**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 143-165.

MANGUEIRA, Carlos Octaviano de Medeiros. Chamamento público. In: MENDES, Michelle Diniz (Coord.). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 143-165.

MATOS, Rodrigo Rommel de Melo. Fundamentos, diretrizes e âmbito de aplicação da norma. In: MENDES, Michelle Diniz (Coord.). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 29-44.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENDES, Michelle Diniz (Coord.). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MOTTA, Fabrício. Publicidade e transparência nos 10 anos da lei de responsabilidade fiscal. In: CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). **Lei de responsabilidade fiscal: ensaios em comemoração aos 10 anos da Lei Complementar nº 101/00**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 101-119.

MURARO, Leopoldo Gomes. Termo de Colaboração e Termo de Fomento. In: MENDES, Michelle Diniz (Coord.). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PORTO, Éderson Garin. **Administração dialógica e o direito fundamental à boa administração**. 2015. Disponível em: <[www.paginasdedireito.com.br/index.php/artigos/316-artigos-ago-2015/7326-administracao-dialogica-e-o-direito-fundamental-a-boa-administracao](http://www.paginasdedireito.com.br/index.php/artigos/316-artigos-ago-2015/7326-administracao-dialogica-e-o-direito-fundamental-a-boa-administracao)>. Acesso em: 10 out. 2018.

REGULES, Luis Eduardo Patrone. A Lei Anticorrupção e o Terceiro Setor. **Revista dos Tribunais**, v. 947, p. 237-254, Set 2014.

RENZENTTI, Bruno Polonio. Marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil à luz do Direito Administrativo Global. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 4, n. 1, p. 94-111, 2017.

SANTANA, Jair Eduardo et al. **Lei das parcerias: Lei nº 13019/2014- comentários e prática para implantação**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 292 p.

SILVA, José Afonso da. O estado democrático de direito. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 173, p. 15-24, jul 1988. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45920/44126>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro setor e as parcerias com a administração pública: uma análise crítica**. Atualizado conforme a lei das OSC-Organizações da sociedade Civil (lei 13.019/2014) e a decisão do STF na ADIn 1.923 sobre a Lei 9.637/98. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015. 349 p.