

**(IN)EFICIÊNCIA DO SISTEMA DE CONTROLE DE VERBAS PÚBLICAS
REPASSADAS ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO NOVO MARCO
REGULATÓRIO DA LEI 13.019/14 E A PRÁTICA NO ÂMBITO MUNICIPAL**

Vitória Mendonça Bragança Ghelli¹
Guilherme Ricardo de Assis Ferreira²

RESUMO

A Lei 13.019/14 estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, assim como define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com tais organizações. Com o intuito de avaliar se o novo marco regulatório atende ao princípio da eficiência no repasse de verbas a serem utilizadas nas parcerias entre a Administração e as organizações sociais sem fins lucrativos, bem como o alcance interpretativo da Lei 13.019/14 e a evolução histórica do sistema de parcerias, mister este projeto. Ademais, utilizando-se do método dedutivo de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, far-se-á uma ligação entre a teoria do sistema de parcerias, a Lei 13.019/14 e o princípio da eficiência, de modo a se propiciar melhor compreensão e aplicação do controle de repasse de verbas para as organizações da sociedade civil e analisar se tal transferência obedece aos preceitos do princípio da eficiência.

Palavras-Chave: Lei 13.019/14; controle de verbas públicas; organizações sociais; terceiro setor.

ABSTRACT

Law 13,019/14 establishes the legal framework for partnerships between the public administration and civil society organizations, as well as defines guidelines for the policy of promotion, collaboration and cooperation with such organizations. The regulatory framework meets the principle of efficiency in the transfer of funds to be used in partnerships between the Administration and non-profit social organizations, as well as the interpretative scope of Law 13.019/14 and the historical evolution of the partnership system, mister this project. In addition, using the deductive method of bibliographic and jurisprudential research, a link will be made between the theory of the partnership system, Law 13.019/14 and the principle of efficiency, in order to provide a better understanding and application of the control the transfer of funds to civil society organizations and analyze whether such transfer complies with the precepts of the principle of efficiency.

Key words: Law 13.019/14; control of public funds, third sector.

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e pesquisadora do PIBIC.

² Bacharel em Direito, Especialista em Direito da Administração Pública e Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Uberlândia/MG. Professor e Coordenador do Curso de Direito da Fundação Carmelitana Mário Palmério (FUCAMP) em Monte Carmelo/MG. Advogado.

1. INTRODUÇÃO

Foi promulgada, em 2014, pela União, a Lei 13.019/2014, que estabelece o novo marco regulatório das parcerias firmadas entre as organizações da sociedade civil e a Administração Pública, com o intuito de regular o regime das parcerias voluntárias, as quais podem ou não envolver transferência de recursos financeiros, em que é adotado o regime de mútua cooperação para a consecução de finalidades de interesse público.

Anteriormente, as parcerias firmadas entre a Administração, Direta ou Indireta, e as instituições da sociedade civil sem fins lucrativos eram reguladas por normas esparsas e lacunosas, o que gerava insegurança jurídica entre as partes.

Cabe salientar que as organizações as quais se referem a Lei 13.019/2014 são as pessoas jurídicas de direito privado e sem fins lucrativos. Para a formação da parceria, o marco regulatório exige a realização de “chamamento público”, processo impessoal para a seleção das organizações da sociedade civil, o qual está disciplinado nos arts. 23 a 32 da referida lei.

Os instrumentos jurídicos para a celebração das parcerias são divididos em três categorias. São eles: Termo de Colaboração, Termo de Fomento e Termo de Cooperação. Ressalte-se, inicialmente, que este último mecanismo citado, por não envolver transferência de recursos financeiros, não será por nós analisado, vez que nosso tema se restringe ao controle no repasse de verbas. Esclarecido isso, segundo o art. 2^a, inciso VII da Lei 13.019/2014, o Termo de Colaboração é o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco **propostas pela administração pública** que envolvam a transferência de recursos financeiros.

Ao passo que o art. 2^o, inciso VIII preleciona que o Termo de Fomento é o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco **propostas pelas organizações da sociedade civil**, que envolvam a transferência de recursos financeiros.

Por fim, conforme estabelece o art. 69 da Lei, é de obrigação da organização da sociedade civil prestar contas finais e regular a aplicação dos recursos recebidos no prazo de até 90 dias a partir do término da vigência da parceria, de modo que serão avaliadas a regularidade, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos da gestão do responsável. Essas exigências são importantes para possibilitar o controle e a transparência das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil.

Diante da explanação e, considerando que a recente Lei 13.019/2014 carece de estudos para melhor compreensão e aplicação, esta proposta tem como fundamento propiciar elementos para elevação do alcance aplicativo desse novo marco regulatório. Assim, mister lançar seguinte a problemática: **O sistema de controle de repasse das verbas públicas pelo novo marco regulatório da Lei 13.019/2014 atende ao princípio da eficiência administrativa previsto no caput do art. 37 da Constituição da República?**

A hipótese defendida pelo presente artigo vislumbra que a nova sistemática de controle previsto na lei 13.019/2014 propicia acompanhamento eficiente dos gastos de verbas públicas utilizadas nas parcerias com as organizações sociais.

O trabalho apresenta, como objetivo geral, a ampliação da compreensão e alcance interpretativo da Lei 13.019/2014, no que se refere ao sistema de controle no repasse de verbas públicas, para tanto, será analisada, inicialmente, a evolução histórica do sistema de parcerias da Administração Pública com o terceiro setor, em que será utilizado, como obra base, o livro da Prof^a Maria Sylvia Zanella di Pietro: “Parcerias na Administração Pública”. Posteriormente, o conteúdo normativo da Lei 13.019/2014 como novo marco teórico do terceiro setor será enfocado, empregando os “Comentários à Lei 13.019/14” de Jair Eduardo Santana, Viviane Fernandes de Araújo, Sirley de Oliveira Arruda e Maria do Carmo de Campos Valadares. Por fim, o sistema de controle previsto na Lei 13.019/2014 em face do princípio da eficiência será avaliado e, com isso, serão utilizadas como obras de base: “Princípio constitucional da Eficiência Administrativa” do Prof. Onofre Alves Batista Júnior; “Organizações Sociais após a decisão do STF na ADI 1923/2015” de Luiz Fux, Paulo Modesto e Humberto Falcão Martins; e “Controle da Administração Pública Democrática” de Márcio Ferreira Kelles.

Para o desenvolvimento da pesquisa, foi utilizado o método dedutivo, com pesquisa bibliográfica e jurisprudencial.

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SISTEMA DE PARCERIAS

A priori, insta salientar que a seguinte explanação tem o escopo de traçar uma breve historiografia de surgimento do Estado, desde a Revolução Francesa até os dias atuais, para demonstrar como se deu a origem das parcerias da Administração Pública com o Terceiro Setor.

Diante disso, em 1789, ano conhecido pelo marco da Revolução Francesa, teve início o chamado Estado Liberal, em que vigorava o ideal de Estado Mínimo, isto é, um Estado que não interviria na economia, mas tão somente em aspectos essenciais da sociedade, com o fim de resguardar a ordem pública. Era entendido, nesta época, que a liberdade e a igualdade presentes na sociedade civil seriam capazes de regular o mercado.

Entretanto, o liberalismo, *a contrario sensu*, possibilitou o enriquecimento de grandes empresários, aniquilamento dos de pequeno porte, bem como o surgimento da classe proletária que vivia em situações de extrema miséria, em condições subumanas. Assim, diante das graves consequências trazidas pelo modelo liberal para os meios econômico e social eclodiram, em meados do século XIX, diversas revoltas contra esse ideário. Desse modo, restou evidente que os princípios liberais não conseguiram controlar, por si só, a sociedade e, portanto, o Estado deveria criar mecanismos interventivos, a fim de controlar e erradicar a desigualdade que se instaurara.

Por conseguinte, o dito Estado Social consolidou-se após a Segunda Guerra Mundial e, com uma participação ativa na sociedade, passou a intervir nas ordens econômica e social, visando resguardar o bem comum e buscar a igualdade entre as pessoas, por meio da consecução de serviços públicos. Essa nova incumbência propiciou a criação de empresas estatais, fundações, sociedade de economia mista e outras empresas de controle acionário estatal. Porém, algumas atividades seriam exercidas pela iniciativa privada, cabendo ao Estado fomentá-las e fiscalizá-las. Nesse cenário, o grande ativismo estatal, em praticamente todos os âmbitos da vida social, com o passar dos anos, tornou a prestação de serviços ineficiente e falha e contribuiu, inclusive, para a eclosão de uma crise financeira em alguns países, como o Brasil.

Diante da sucumbência desses dois modelos, foi inaugurada a ideia de Estado Democrático de Direito, que, de acordo com DI PIETRO (2008), principiou pela humanização do interesse público e pela preocupação com os valores inerentes à dignidade. Neste ideário, liberdade e dignidade eram almejados conjuntamente, sendo que ao Estado incumbia reduzir as desigualdades sociais e propiciar bem-estar a toda a coletividade, sem aniquilar as liberdades individuais, buscando o conceito de subsidiariedade. Ou seja, o Estado deveria abster-se de realizar atividades que o particular possuía condições de exercer com seus próprios recursos, limitando, assim, a sua intervenção. Todavia, deveria o ente público fomentar, fiscalizar e coordenar a iniciativa privada para melhor consecução de tais atividades.

Neste paradigma subsidiário, o Estado deveria realizar aquelas atividades não delegáveis, em razão da índole soberana, como defesa, segurança, legislação, justiça, dentre outras, ao passo que os serviços de cunho social (saúde, educação, cultura, pesquisa etc) seriam repassados à incumbência de particulares.

Ressalte-se que Estado Subsidiário não é sinônimo de Estado Mínimo. Neste, o poder público exerce apenas as atividades essenciais, repassando todo o resto para a iniciativa privada;

já naquele, o Estado exerce as atividades típicas e também as atividades sociais e econômicas que o particular não venha a desenvolver ou o faça de modo insatisfatório.

Portanto, esse modelo propiciou a forte prática de privatizações, o crescimento do fomento e as várias parcerias celebradas entre a Administração Pública e a Iniciativa Privada.

No âmbito brasileiro, essa tendência foi e ainda é bastante perceptível, como foi possível notar no decorrer dos anos 90, o qual fora marcado pelas inúmeras privatizações de empresas estatais.

Ademais, foram promulgadas, também neste período retro mencionado, diversas leis que visavam fomentar a iniciativa privada e a celebração de parcerias, como, por exemplo, Lei nº. 8.666 de 21 de junho de 1993, que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública; Lei nº. 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos; e Lei nº. 9.074 de 07 de julho de 1995 que estabeleceu normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos.

Segundo MENDONÇA E FALCÃO (2016), até o início da década de 90, a Legislação responsável pela regulamentação das relações entre Estado e OSCs (Organizações da Sociedade Civil) necessitava de ajustes, pois fora instituída em 1930 e, por ser constituída a partir do Código Civil de 1916, não existia nenhuma tipologia de OSCs, apenas categorias frouxas, que privilegiavam certas categorias de organizações. Com isso, iniciaram-se discussões para reestruturação dessas bases institucionais, situação em que restou inequívoca a necessidade de instrumentos legais distintos para a pluralidade de organizações do terceiro setor. Nesse enfoque, foram criados novos marcos regulatórios: o modelo de Organização Social (OS) – Lei 9.637/98 – e a Lei 9.790/99, que qualificou parte das pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Esta última, ainda, criou o Termo de Parceria, como proposta de melhoria em relação ao tradicional convênio.

Apesar dessas inovações, não houve a substituição da legislação que tratava dos convênios, a qual já estava vigente, e essa convivência de diferentes normas gerou insegurança jurídica para ambas as partes.

Corroborando com o já existente conflito, entre 2007 e 2010, emergem denúncias envolvendo a transferência de recursos do governo federal para as OSCs e, conseqüentemente, foi instalada a CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) das ONGs que recomendou o aperfeiçoamento dos mecanismos de parcerias. Frente a esse cenário de desconfiança, tanto o Governo Federal, quanto as OSCs se mobilizaram para realizar essa melhoria.

Em 2011, foi criado, pelo Governo Federal um grupo de discussão sobre o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e, em 2014, restou aprovada a Lei 13.019, que regulamenta as parcerias entre Estado e Organizações da Sociedade Civil, com prazo inicial de 90 dias para entrar em vigor.

Posteriormente, ainda houve a instauração da Medida Provisória (MP) nº 684/2015, que fora convertida na Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, e foi responsável por alterar diversos dispositivos da Lei nº 13.019/2014.

Assim, o surgimento do sistema de parcerias não foi um evento repentino, mas sim fruto de um longo processo de evolução do Estado, que teve como primazia a necessidade de criar mecanismos para reestruturação dos serviços prestados à comunidade, visando o bem-estar social, a dignidade humana e, concomitantemente, as liberdades individuais.

3. BREVE ANÁLISE DO CONTEÚDO NORMATIVO DA LEI 13.019/14

A sociopolítica, até recentemente, compreendia apenas os setores público e privado, isto é, o Estado, a Administração Pública e a sociedade de um lado; e, do outro, o Mercado, a iniciativa particular e os indivíduos. Posteriormente, surgiu o denominado Terceiro Setor, compreendido por instituições privadas com adjetivos públicos, ocupando uma posição intermediária entre as ordens anteriores, o que lhes permite prestar serviços de interesse social sem as limitações estatais.

Esse Terceiro Setor surgiu, de acordo com BAZOLI (2009), para fomentar um equilíbrio socioeconômico, podendo atuar nas duas modalidades (público e privado) já existentes. Ou seja, é composto por organizações de natureza privada por não serem integrantes do governo, mas sem o adjetivo do lucro, dedicadas à consecução de objetivos sociais. Ressalte-se que os principais termos para designar instituições que compõe o universo do Terceiro Setor são: ONGs (Organizações não governamentais); Organizações da Sociedade Civil (OSCs); Esfera Pública não estatal; Organizações sem fins lucrativos; Entidades beneficentes, filantrópicas ou caritativas; Fundações e Filantropia empresarial.

Nessa perspectiva, a Lei nº 13.019/2014 instituiu normas gerais para as parcerias voluntárias estabelecidas por todas as esferas da Administração Pública direta e indireta, com as chamadas organizações da sociedade civil- ou entidades do terceiro setor-, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público, por meio das políticas de fomento e colaboração.

(IN)EFICIÊNCIA DO SISTEMA DE CONTROLE DE VERBAS PÚBLICAS

Com a vigência desta Lei, os convênios público-privados deixam de existir, sendo substituídos pelos termos de colaboração, fomento e cooperação (sendo que este último não será abordado no presente artigo, conforme já foi explanado na Introdução). Esses dois instrumentos- Termo de Colaboração e Termo de Fomento- são os meios pelos quais são formalizadas as parcerias estabelecidas pela Administração Pública com as organizações da sociedade civil (OSCs), selecionadas por meio de chamamento público. A diferença entre eles é que o Termo de Colaboração é proposto pela Administração Pública, ao passo que as próprias OSCs são quem propõe o Termo de Fomento.

Consoante preleciona VIOLIN (2015), em defesa da democracia representativa, a Lei também prevê a existência de conselhos de políticas públicas, que são órgãos criados pelo Poder Público para atuar como instância consultiva, na formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Atente-se que a Lei 13.019/2014 não se aplica aos contratos de gestão presentes na Lei nº 9.637/98, mas, por outro lado, é aplicável, no que couber, aos termos de parceria da Administração Pública com as OSCIPs, consoante a Lei nº 9.790/99.

Como condição para celebração do termo de colaboração e do termo de fomento, o art. 33 da Lei nº 13.019/2014 exige a previsão, nos estatutos das organizações da sociedade civil interessadas, dos seguintes elementos: a) objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social; b) constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de atribuição para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre as operações patrimoniais realizadas; c) previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta; e d) normas de prestação de contas sociais a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo: d.1) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade; d.2) que se dê publicidade, por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e demonstrações financeiras da entidade, incluídas as certidões negativas de débitos com a Previdência Social e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão.

A maior inovação da lei em análise foi a criação do chamamento público para a seleção de entidades que possam ser fomentadas. Por meio desse instrumento, é garantida a observância dos princípios da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e

outros a esses correlatos. Esse chamamento é realizado pelas comissões de seleção, que são órgãos da Administração Pública e são compostos por agentes públicos.

O Termo de Fomento, em especial, deve ser precedido pelo Procedimento de Manifestação de Interesse Social que é o mecanismo por meio do qual as OSCs apresentam propostas ao Poder Público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público, que deverá ter seu edital divulgado amplamente em sítio da Administração Pública.

Para que a OSC possa participar do chamamento público, deverá ter, no mínimo, três anos de existência, experiência prévia na realização do objeto da parceria e capacidade técnica e operacional.

Deve-se atentar para as situações excepcionais de dispensa deste chamamento público que podem ocorrer em casos de urgência; guerra ou grave perturbação da ordem pública; e quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança. Também será inexigível em casos de inviabilidade de competição entre organizações, em razão da natureza singular do objeto do plano de trabalho ou quando as metas só poderão ser atingidas por uma entidade específica.

A parceria não poderá ser celebrada com organizações que possuem agentes políticos dos Poderes ou do Ministério Público, órgão ou entidade da Administração Pública como dirigentes.

Ademais, é prevista a possibilidade de rescisão do instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas sanções, condições e delimitações de responsabilidades, bem como prazo para a publicidade dessa intenção.

As contratações de bens e serviços pelas OSCs deverão observar os princípios regentes da Administração Pública e a busca pela qualidade e durabilidade, se forem usados os recursos provenientes do Poder Público, conforme constar do regulamento de compras e contratações previamente aprovado para a celebração da parceria.

As organizações em comento são obrigadas a prestar contas finais da boa e regular aplicação dos recursos recebidos. Conforme VIOLIN (2015), as OSCs devem, periodicamente, prestar contas, situação em que será averiguada a execução da respectiva parceria no que concerne à legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia com a apresentação das contas pela organização sem fim lucrativo e a posterior análise e manifestação, por parte da Administração Pública, das contas e do cumprimento dos objetivos e metas da parceria.

Na sistemática da Lei nº 13.019/2014, o processo de prestação de contas é tratado no Capítulo IV, dividido em duas seções: a seção I dispõe sobre as normas gerais, estabelecendo as fontes jurídicas, os princípios e as diretrizes para sua realização. A segunda Seção, por sua vez, aborda os prazos e a forma de avaliação das contas pela autoridade competente. O processo de prestação de contas tem como estrutura o alcance das metas; o cumprimento do objeto, o impacto socioeconômico das ações desenvolvidas, o grau de satisfação do público alvo e a sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto.

O MROSC (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil) estabelece, ainda, a responsabilidade exclusiva da organização pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais no que diz respeito ao funcionamento da ONG e ao cumprimento do termo de colaboração ou fomento, descartada a responsabilização solidária ou subsidiária da Administração Pública em caso de inadimplemento.

Em caso de descumprimento do instrumento da parceria, a OSC estará sujeita, às seguintes sanções administrativas: a) advertência; b) suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar termos de fomento, termos de colaboração e contratos com órgãos e entidades da esfera de governo da administração pública sancionadora, por prazo não superior a 2 anos; c) declaração de inidoneidade para participar em chamamento público ou celebrar termos de fomento, termos de colaboração e contratos com órgãos e entidades de todas as esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a organização da sociedade civil ressarcir a administração pelos prejuízos resultantes, e após decorrido o prazo de 24 meses. (art.73 da Lei 13.019/2014)

Desta maneira, após essa breve explanação, conclui-se, de acordo com SANTANA *et al.* (2017) que tratou a lei de três aspectos fundamentais para uma boa e regular aplicação dos recursos públicos por parte das Organizações da Sociedade Civil, quais sejam, seleção impessoal das entidades; acompanhamento durante a aplicação dos recursos; e comprovação através da prestação de contas de que os recursos foram efetivamente aplicados na forma pactuada e que atingiram o alcance social pretendido.

4. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE EM FACE DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Para MENDES *et al.* (2017), O Marco Regulatório prima por uma política de controle de resultados, com ênfase na verificação do alcance das metas previstas e do cumprimento do

objeto pactuado, com análise sempre guiada pela busca da verdade real. Há uma clara opção legal por um modelo de controle finalístico, em que amiúdes financeiras mostram-se exigíveis apenas nos casos de descumprimento das obrigações de resultados assumidas na assinatura do ajuste. Assim, para ele, a Lei 13.019/2014 teve o intuito de regulamentar uma cultura de menor apego aos detalhes formais, mas prezou pela averiguação do pragmatismo e dos resultados com a preocupação da eficácia da parceria.

VIOLIN (2015), em sentido oposto, critica amplamente o sistema de parcerias da Administração Pública com as entidades do Terceiro Setor, alegando que tais organizações servem para que o Estado fuja de suas obrigações constitucionais, principalmente em áreas de educação e saúde. E afirma que ainda é cedo para analisar se a Lei das OSCs vai aperfeiçoar ou não a relação do Estado com as entidades da sociedade civil organizada.

Neste cenário, considerando tamanha controvérsia acerca da descentralização na prestação de serviços públicos e a relação do Estado com o Terceiro Setor, destaca-se alguns pontos relevantes de decisão oriunda do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF acerca do tema em comento, *in verbis*:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TERCEIRO SETOR. MARCO LEGAL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. [...] ATIVIDADES CUJA TITULARIDADE É COMPARTILHADA ENTRE O PODER PÚBLICO E A SOCIEDADE. DISCIPLINA DE INSTRUMENTO DE COLABORAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA. INTERVENÇÃO INDIRETA. ATIVIDADE DE FOMENTO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE RENÚNCIA AOS DEVERES ESTATAIS DE AGIR. [...] OBSERVÂNCIA DO NÚCLEO ESSENCIAL DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (CF, ART. 37, CAPUT). REGULAMENTO PRÓPRIO PARA CONTRATAÇÕES. [...] CONTROLES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. PRESERVAÇÃO DO ÂMBITO CONSTITUCIONALMENTE DEFINIDO PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO (CF, ARTS. 70, 71, 74 E 127 E SEQUINTE). INTERFERÊNCIA ESTATAL EM ASSOCIAÇÕES E FUNDAÇÕES PRIVADAS (CF, ART. 5º, XVII E XVIII). CONDICIONAMENTO À ADESÃO VOLUNTÁRIA DA ENTIDADE PRIVADA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À CONSTITUIÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA CONFERIR INTERPRETAÇÃO CONFORME AOS DIPLOMAS IMPUGNADOS. 1. A atuação da Corte Constitucional não pode traduzir forma de engessamento e de cristalização de um determinado modelo pré-concebido de Estado, impedindo que, nos limites constitucionalmente assegurados, as maiorias políticas prevalentes no jogo democrático pluralista possam pôr em prática seus projetos de governo, moldando o perfil e o instrumental do poder público conforme a vontade coletiva. 2. Os setores de saúde (CF, art. 199, caput), educação (CF, art. 209, caput), cultura (CF, art. 215), esporte e lazer (CF, art. 217), ciência e tecnologia (CF, art. 218) e meio ambiente (CF,

art. 225) configuram serviços públicos sociais, em relação aos quais a Constituição, ao mencionar que “são deveres do Estado e da Sociedade” e que são “livres à iniciativa privada”, permite a atuação, por direito próprio, dos particulares, sem que para tanto seja necessária a delegação pelo poder público, de forma que não incide, *in casu*, o art. 175, caput, da Constituição. 3. [...] 4. Em qualquer caso, o cumprimento efetivo dos deveres constitucionais de atuação estará, invariavelmente, submetido ao que a doutrina contemporânea denomina de controle da Administração Pública sob o ângulo do resultado (Diogo de Figueiredo Moreira Neto). 5. O marco legal das Organizações Sociais inclina-se para a atividade de fomento público no domínio dos serviços sociais, entendida tal atividade como a disciplina não coercitiva da conduta dos particulares, cujo desempenho em atividades de interesse público é estimulado por sanções premiais, em observância aos princípios da consensualidade e da participação na Administração Pública. 6. A finalidade de fomento, *in casu*, é posta em prática pela cessão de recursos, bens e pessoal da Administração Pública para as entidades privadas, após a celebração de contrato de gestão, o que viabilizará o direcionamento, pelo Poder Público, da atuação do particular em consonância com o interesse público, através da inserção de metas e de resultados a serem alcançados, sem que isso configure qualquer forma de renúncia aos deveres constitucionais de atuação. 7. Na essência, preside a execução deste programa de ação institucional a lógica que prevaleceu no jogo democrático, de que a atuação privada pode ser mais eficiente do que a pública em determinados domínios, dada a agilidade e a flexibilidade que marcam o regime de direito privado. 8. [...] 9. [...] 10. [...] 11. A previsão de competência discricionária no art. 2º, II, da Lei nº 9.637/98 no que pertine à qualificação tem de ser interpretada sob o influxo da principiologia constitucional, em especial dos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, caput). É de se ter por vedada, assim, qualquer forma de arbitrariedade, de modo que o indeferimento do requerimento de qualificação, além de pautado pela publicidade, transparência e motivação, deve observar critérios objetivos fixados em ato regulamentar expedido em obediência ao art. 20 da Lei nº 9.637/98, concretizando de forma homogênea as diretrizes contidas nos inc. I a III do dispositivo. 12. [...] 13. [...] 14. [...] 15. As organizações sociais, por integrarem o Terceiro Setor, não fazem parte do conceito constitucional de Administração Pública, razão pela qual não se submetem, em suas contratações com terceiros, ao dever de licitar, o que consistiria em quebra da lógica de flexibilidade do setor privado, finalidade por detrás de todo o marco regulatório instituído pela Lei. Por receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos, porém, seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, caput), dentre os quais se destaca o princípio da impessoalidade, de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio (Lei nº 9.637/98, art. 4º, VIII), fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos. 16. Os empregados das Organizações Sociais não são servidores públicos, mas sim empregados privados, por isso que sua remuneração não deve ter base em lei (CF, art. 37, X), mas nos contratos de trabalho firmados consensualmente. Por identidade de razões, também não se aplica às Organizações Sociais a exigência de concurso público (CF, art. 37, II), mas a seleção de pessoal, da mesma forma como a contratação de obras e serviços, deve ser posta em prática através de um procedimento objetivo e impessoal. 17. [...] 18. O âmbito constitucionalmente definido para o controle a ser exercido pelo Tribunal de Contas da União (CF, arts. 70, 71 e 74) e pelo Ministério Público (CF, arts. 127 e seguintes) não é

de qualquer forma restringido pelo art. 4º, caput, da Lei nº 9.637/98, porquanto dirigido à estruturação interna da organização social, e pelo art. 10 do mesmo diploma, na medida em que trata apenas do dever de representação dos responsáveis pela fiscalização, sem mitigar a atuação de ofício dos órgãos constitucionais. 19. A previsão de percentual de representantes do poder público no Conselho de Administração das organizações sociais não encerra violação ao art. 5º, XVII e XVIII, da Constituição Federal, uma vez que dependente, para concretizar-se, de adesão voluntária das entidades privadas às regras do marco legal do Terceiro Setor. 20. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido é julgado parcialmente procedente, para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 9.637/98 e ao art. 24, XXIV, da Lei nº 8666/93, 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 CF, 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 CF; (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 CF; (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 CF, 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 TCU, da aplicação de verbas públicas.

Pelo exposto, o procedimento de qualificação de organizações sociais, de celebração do contrato de gestão, das hipóteses de dispensa de licitação para contratação e de celebração de contrato com terceiros devem ocorrer de maneira pública, objetiva e impessoal, com observância do Princípio da Eficiência.

Ademais, consoante FUX *et al.* (2017), as entidades componentes do Terceiro Setor não estão afastadas do controle do Tribunal de Contas pela Lei 9.637/98 que versa sobre a aplicação dos recursos públicos. Além disso, tais organizações sociais estão inequivocamente submetidas ao sancionamento por improbidade pública, caso façam mal uso das verbas públicas recebidas. Ressalte-se que a interferência na atuação das associações é apenas um requisito para o benefício ser obtido voluntariamente através do setor público e a OSC, ou seja, se não for do interesse da associação receber os benefícios decorrentes do contrato de gestão, não há qualquer obrigatoriedade para a submissão às exigências legais.

De acordo com ABLAS, C.R. *et al.* (2015), a atual legislação (Lei 13.019/14), estabelece requisitos mais rigorosos nos controles dos processos de gestão do repasse de verbas. O que Revista Jurídica Direito & Realidade, v.10. n.14, p.60-78/2022

(IN)EFICIÊNCIA DO SISTEMA DE CONTROLE DE VERBAS PÚBLICAS

suscita maior eficiência administrativa, exigindo apropriação de ferramentas que sejam integradas com as práticas de gestão, utilizando novos instrumentos que assegurem o cumprimento dos seus objetivos e sua sustentabilidade.

A Emenda Constitucional 19 inseriu, de forma expressa, o Princípio da Eficiência entre os princípios reitores da Administração Pública, previstos no art. 37, caput, da Constituição da República de 1988, como elemento essencial de interpretação e atuação da Poder Público.

O Direito Público do Estado apresenta a intenção de satisfazer certas necessidades sociais, de modo a atender, eficientemente, aos fins sociais e fáticos a ele incumbidos. Nesse diapasão, de acordo com ARAGÃO (2004), a eficiência, princípio básico da Administração Pública, não pode ser compreendido, apenas, como a maximização dos lucros, mas sim como um bom exercício das missões de interesse coletivo incumbidas ao Estado. Deve-se obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o Estado, como para as liberdades individuais dos cidadãos. Com essa maneira de atuação, a interpretação e a aplicação da lei serão capazes de atingir materialmente seus objetivos, atendendo aos desígnios da vida em sociedade e não apenas a realização lógica dos preceitos jurídicos.

Controle de eficiência, deste modo, para JÚNIOR (2004), consiste num juízo que se faz sobre a estrutura (quanto à adequação aos fins propostos para ela) ou sobre a coerência entre a ação e os fins propostos para ela. Assim, tal controle é possível também *a priori*, ou seja, quando se está articulando os meios para a consecução dos fins, quando se está estabelecendo o *modus operandi* do procedimento e quando se pondera os interesses intervenientes. Nesses casos, mesmo sem um resultado concreto, é possível averiguar a eficiência.

Assim sendo,

a eficiência é um valor em si, no sentido de necessidade permanente da AP [Administração Pública] de buscar, da forma mais ampla possível, o bem comum. È o valor que traduz a necessidade de buscar o melhor interesse público possível, portanto, a face instrumental da igualdade (material), da justiça social. (...) Tanto a legalidade quanto a eficiência valem por si, mas não existem para si; são vetores instrumentais que orientam e iluminam a atuação da AP, para que esta possa atender às necessidades mais amplas da sociedade, no sentido de proporcionar o bem comum. Por esse caráter instrumental, os referenciais de eficiência, na realidade, alinham-se na prossecução das finalidades estabelecidas primariamente fora da própria AP. (JÚNIOR, 2004, pg.408-409).

Nesse viés, o vício de ineficiência, ocorre quando a Administração Pública não tomou a decisão que prezaria pelo melhor interesse público possível.

Em relação ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, a aplicação do referido princípio, no controle de verbas públicas repassadas às OSCs, consiste na avaliação periódica por parte de uma comissão de especialistas com notória capacidade e adequada qualificação.

A sucessão interminável de crises políticas e econômicas, juntamente com um histórico de corrupção, demonstrou uma falha crônica no sistema de controle da gestão pública brasileira, de modo que o apego ao formalismo ainda dita o funcionamento da máquina estatal. (KELLES, 2007)

Assim, a sociedade civil tem exigido cada vez mais a abertura dos órgãos envolvidos no sistema de controle e monitoramento das contas públicas, para que seja buscada maior efetividade das ações.

5. ÂMBITO MUNICIPAL: PRÁTICA DA EFICIÊNCIA NO CONTROLE DE REPASSE DE RECURSOS PÚBLICOS EM PROVEITO DO TERCEIRO SETOR

Fincadas, portanto, as principais premissas trazidas ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Marco Regulatório em comento, bem como explicitada a linha hermenêutica adotada pelo Supremo Tribunal Federal acerca da aludida temática, urge proceder a uma investigação técnica sobre a eficiência, na atualidade, dos órgãos de controle externo (e mesmo do próprio órgão de controle interno!), quanto à Administração Pública, em pormenorizarem o(s) caminho(s) trilhado(s) pelos recursos públicos destinados a organizações componentes do terceiro setor.

Para tanto, mister trazer a lume a posição ocupada pelos Municípios brasileiros pós Constituição Republicana de 1988, nos ensinamento do Professor Hely Lopes Meirelles em obra específica sobre o tema “Direito Municipal Brasileiro”, a saber:

A característica fundamental da atual Carta é a ampliação da autonomia municipal no tríplice aspecto político, administrativo e financeiro, conforme estabelecido nos arts. 29-31, 156, 158 e 159, outorgando-lhe, inclusive, o poder de elaborar sua lei orgânica (*Carta Própria*). (MEIRELLES, 2008, pg. 44-45)

Diante deste cenário, a hipótese de investigação científica proposta cinge-se aos seguintes pontos: o modelo tradicional ou burocrático (weberiano), substituído pelo modelo de administração gerencial, ainda persiste, de fato, na prática, quanto ao controle de repasses de recursos públicos às OSCs, na perspectiva dos Tribunais de Contas, Poder Legislativo e

Ministério Público, em âmbito municipal? Ou, na atualidade, em razão da reforma do Estado, este cenário já não mais de verifica?

Cumpre-nos, aqui, ressaltar que será feito um recorte, meramente para fins de delimitação, enfocando-se o trabalho desempenhado nesta matéria no Tribunal de Contas da União e na Corte de Contas do Estado de Minas Gerais, porquanto não é intenção deste breve ensaio esgotar por completo a temática em destaque.

Ademais, o STF já manifestou, expressamente, acerca da atribuição constitucional e institucional destas Cortes no que respeita à análise ora destacada. Senão, vejamos:

EMENTA: 1. O Tribunal de Contas tem atribuição fiscalizadora acerca de verbas recebidas do Poder Público, sejam públicas ou privadas (MS nº 21.644/DF), máxime porquanto implícito ao sistema constitucional a aferição da escorreta aplicação de recursos oriundos da União, mercê da interpretação extensiva do inciso II do art. 71 da Lei Fundamental. 2. O art. 71, inciso II, da CRFB/88 eclipsa no seu âmago a fiscalização da Administração Pública e das entidades privadas. 3. É cediço na doutrina pátria que “o alcance do inciso [II do art. 71] é vasto, de forma a alcançar todos os que detenham, de alguma forma, dinheiro público, em seu sentido amplo. Não há exceção e a interpretação deve ser a mais abrangente possível, diante do princípio republicano, (...)”. (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro . 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 564). 4. O Decreto nº 200/67, dispõe de há muito que “quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”. 5. O Tribunal de Contas da União, sem prejuízo de sua atuação secundum constitutionem, atua com fundamento infraconstitucional, previsto no art. 8º da Lei Orgânica desse órgão fiscalizatório. 6. As instâncias judicial e administrativa não se confundem, razão pela qual a fiscalização do TCU não inibe a propositura da ação civil pública, tanto mais que, consoante informações prestadas pela autoridade coatora, “na hipótese de ser condenada ao final do processo judicial, bastaria à Impetrante a apresentação dos documentos comprobatórios da quitação do débito na esfera administrativa ou vice-versa.”. Assim, não ocorreria duplo ressarcimento em favor da União pelo mesmo fato. 7. Denegação da segurança, sem resolução do mérito, diante da falta de apresentação, nesta ação, de fundamento capaz de afastar a exigibilidade do título constituído pelo TCU em face da Impetrante, ficando ressalvado, ex vi do art. 19 da Lei nº 12.016, o direito de propositura de ação própria, ou mesmo de eventual oposição na execução fiscal ou na ação civil pública para o afastamento da responsabilidade da Impetrante. (MS/26.969 – Julgado em 11/2014)

É sabido que o financiamento público de uma instituição do terceiro setor pode ser levado a efeito de duas maneiras distintas: diretamente, por meio de transferências orçamentárias; e, indiretamente, por meio de incentivos fiscais e renúncias tributárias. Dessa forma, para que seja garantida a coerência entre as previsões constantes dos Termos de Colaboração e de Fomento, conforme o caso, órgãos como os Tribunais de Contas possuem uma metodologia de trabalho calcada nas chamadas “Auditorias Operacionais” ou “Auditorias

de Desempenho”, nas quais critérios meramente formais de análise cedem espaço protagonizado por indicadores de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Nesse sentido, os tribunais de contas, valendo-se dos já mencionados Termos de Parcerias, conseguem identificar o principal objeto, bem assim as informações necessárias para o trabalho a ser desempenhado. Uma vez elaborados mediante planejamento adequado, certamente serão encontrados subsídios para que as auditorias possam verificar a eficácia, a eficiência e a efetividade da parceria auditada.

Frise-se que as auditorias operacionais, ou de desempenho, como preferem alguns, caracterizam-se pela avaliação dos contratos, pelo monitoramento das ações e por uma avaliação rigorosa dos resultados alcançados. Tudo isso em um contexto de administração pública gerencial que prestigia uma ideia de maior autonomia e flexibilidade aos gestores na utilização dos recursos disponíveis.

Ocorre que, considerando a realidade dos municípios brasileiros, e ainda o prazo de vigência relativamente curto do texto normativo insculpido na Lei 13.019/2014, determinado especificamente aos entes municipais, qual seja, 1º de janeiro de 2017, é de se destacar que esmagadora maioria dos municípios brasileiros ainda não se adequaram, com plenitude, à teleologia trazida pelo novo Marco Regulatório; embora O Tribunal de Contas da União (TCU), já há alguns anos, já vir se posicionando, de forma contundente, no sentido de “determinar” aos órgãos repassadores de recursos públicos por meio de convênios que “se organizem da melhor maneira possível” para uma rigorosa e efetiva fiscalização dos repasses voluntários, inclusive com alerta para a possibilidade de responsabilização solidária.

Vejamos os seguintes exemplos acerca do raciocínio até aqui desenvolvido:

[...] 9.1. Determinar ao Incra que:

9.1.1. apresente, em 90 dias, plano de ação explicitando o cronograma de medidas **a adotar para estabelecer mecanismos de supervisão e controle**, pela diretoria de desenvolvimento de projetos de assentamento e pela presidência do Incra, quanto à fundamentação e detalhamento dos objetos de convênio, aos procedimentos para a avaliação da capacidade técnica dos convenientes, à suficiência dos projetos básicos e planos de trabalho, **aos procedimentos de fiscalização e apreciação das prestações de contas;**

9.1.2. em todos os convênios que doravante firmar, inclua cláusula que indique, de forma clara e precisa, o modo pelo qual a execução do objeto será acompanhada, de modo a garantir a plena execução física do objeto, conforme determina expressamente o art. 6º do Decreto n 6.170/2007;

9.2. alertar o diretor de desenvolvimento de projetos de assentamento e o presidente do Incra que poderão estar sujeitos à responsabilização, solidariamente com os superintendentes regionais, nas situações em que, na gestão de convênios e ajustes similares, for constatado descumprimento injustificado das normas do Decreto n.

(IN)EFICIÊNCIA DO SISTEMA DE CONTROLE DE VERBAS PÚBLICAS

6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/MCT n. 127/2008, com aplicação supletiva da IN STN n. 1/1997. (Acórdão 2.508/2010-TCU-Plenário)
[...]

8.3. determinar à Coordenação-Geral de Convênios do Ministério da Integração Nacional **que adote as medidas pertinentes para assegurar tempestividade e eficiência nas fiscalizações que realizar com o intuito de verificar o cumprimento do objeto pactuado nos convênios que celebra**, de modo a evitar a deficiência apurada na fiscalização referente ao Convênio nº 198/2001/MI, firmado com o Município de Mucajaí/RR; (Acórdão n. 4220/2010 – TCU – 1ª Câmara)

E ainda:

9.1 determinar ao DNIT, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, **que aprimore seus procedimentos para a celebração, fiscalização e gerenciamento** da área de convênios de modo a encaminhar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, relatório gerencial, em meio eletrônico, proveniente de banco de dados atualizado, contendo as seguintes informações: [...]

(TCU. Plenário. Acórdão n. 1106/2010)

Acórdão n. 1562/2009 do TCU - somente formalize convênios na medida em que disponha de condições técnico-operacionais de avaliar adequadamente os Planos de Trabalho, acompanhar e orientar a concretização dos objetivos previstos, bem como de analisar, oportunamente, todas as respectivas prestações de contas.

No âmbito dos Estados-membros, a orientação não é diversa. Tome-se como exemplo o seguinte Parecer oriundo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul acerca da temática em comento, ainda mesmo antes da Lei 13.019/2014, *in verbis*:

PARECER COLETIVO 01/2010 - TRIBUNAL DE CONTAS. Alcance de sua jurisdição administrativa. Arts. 70, parágrafo único, 71, inciso II, e 75 da Constituição da República. Art. 71 da Constituição do Estado. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AGENTES E ENTIDADES PRIVADAS. De regra, agentes e entidades privadas não respondem perante os Tribunais de Contas, salvo se (a) estiverem sujeitos ao dever de prestar contas por haverem gerido recursos públicos, em razão da natureza do vínculo, ou (b) causarem lesão aos cofres públicos em concurso com servidor público. DEVIDO PROCESSO LEGAL. Em tais hipóteses, é imperativo decorrente do devido processo legal e dos princípios do contraditório e da ampla defesa que se proceda à intimação do agente ou entidade privada, para que, querendo, se manifeste no processo.

Percebe-se, portanto, uma postura pró ativa, tanto por parte do Tribunal de Contas da União quanto dos Estados-Membros da Federação, no sentido de reafirmar e fazer valer o que está agora normatizado e principalmente vigente a todo e qualquer Município brasileiro. Trata-se, pois, de um “caminho sem volta” no qual a necessidade de absoluta adequação e, mais do que isso, de uma finalidade propedêutica de permanente perseguição por parte do administrador público dentro desta novel realidade municipal.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei 13.019/2014 que regulamenta o sistema de parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor constitui relevante avanço na busca pela segurança jurídica e eficiência, as quais estavam ameaçadas e fadadas à desconfiança com as fraudes no repasse de recursos às OSCs no ano de 2007, durante a vigência do anterior marco regulatório. A nova regulamentação buscou incorporar as recomendações e exigências doutrinárias, jurisprudenciais e governamentais para que as parcerias sejam feitas com respeito aos princípios básicos da Administração Pública e, principalmente, assegurando a transparência no uso e controle das verbas públicas.

O desenvolvimento de mecanismos reguladores evidencia-se como um importante incentivo para a cidadania na busca pelo bem-estar social. Todavia, essa regulamentação deve também buscar a eficiência, a fim de não só “fazer”, mas “melhor fazer”, de modo a atingir as finalidades precípua nos âmbitos administrativo e financeiro. Assim, embora a Lei 13.019/14 tenha dado os primeiros passos nesse sentido, mister se faz o prosseguimento e evolução dessas práticas de controle e eficiência para melhor desenvolvimento do interesse público.

Enfim, vale mencionar ainda que o Marco Regulatório em destaque estabeleceu, de forma expressa, em seu art. 8º, inciso I, que, ao decidir sobre a celebração de parcerias previstas no referido instrumento legal, o administrador público deverá considerar, obrigatoriamente, a capacidade operacional da administração pública para celebrar a parceria, cumprir as obrigações dela decorrentes e assumir as respectivas responsabilidades.

Este cenário normativo, certamente, contribuirá, em larga medida, para o aprimoramento técnico e pragmático das Parcerias desenvolvidas entre Administração Pública e Organizações Sociais permitindo, a um só tempo, a melhoria da qualidade de serviços públicos destinados aos cidadãos e, sobretudo, a concretização do princípio da eficiência administrativa, tão caro à vigente ordem constitucional, dentro do difundido modelo de administração pública gerencial.

7. REFERÊNCIAS

ABLAS, Claudia Regina et al. Lei 13.019 e a gestão sustentável. 2015. Disponível em: <<https://ojs.eniac.com.br/index.php/Anais/article/view/344/432>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

ALBUQUERQUE, Frederico de Freitas Tenório de. A auditoria operacional e seus desafios: um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

(IN)EFICIÊNCIA DO SISTEMA DE CONTROLE DE VERBAS PÚBLICAS

ARAGÃO, Alexandre Santos. O princípio da eficiência. 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/44361/44784>> Acesso em: 11 fev. 2019.

BATANA, Simone Pires Ferreira de Ferreira. As organizações da sociedade civil como instrumento de aperfeiçoamento da democracia brasileira na atualidade: uma análise a partir da lei n.º. 13.019/14. 2016. Disponível em: <<https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2264/2/SimonePiresFerreiradeFerreiraBatanaDissertacao2016.pdf>> Acesso em 11/02/2019>. Acesso em: 11 fev. 2019.

BAZOLI, Thiago Nunes. Terceiro Setor: Parcerias com o Estado à Luz do Desenvolvimento Social Sustentável. Londrina: Saúde em Destaque, 2009.

BRASIL. Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm> Acesso em: 07 out. 2018.

BOSCO, Gian Paolo. Lei 13.019/14 e a Administração Pública Dialógica: aspectos gerais e principais avanços. 2016. Disponível em: <<https://rosario.ufma.br/jspui/bitstream/123456789/1687/1/GianBosco.pdf>>. Acesso em 11 fev. 2019.

COLI, Guilherme Mantovani. As organizações sociais e a ADI 1923-DF: o que já pensava o TCU sobre essas entidades?. 2015. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/03/284_Guilherme_Coli.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2019.

COSTA, José Marcelo Ferreira. Organizações Sociais: comentários à Lei Federal n.º 9.637, de 15 de maio de 1998. São Paulo, Editora Atlas, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

DONÁ, Bruno Rossi. Contexto histórico do surgimento das Parcerias Público-Privadas (PPPs) no cenário mundial e no Brasil. 2009. Disponível em: <https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1244> Acesso em: 11 fev. 2019.

FORTINI, Cristiana; PIRES, Priscila Giannetti Campos. O regime jurídico das Parcerias Voluntárias com as Organizações da Sociedade Civil: inovações da Lei n.º 13.019/2014. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/24/368>> Acesso em: 11 fev. 2019.

FUX, Luiz; MODESTO, Paulo; MARTINS, Humberto Falcão. Organizações Sociais após a decisão do STF na ADI n.º 1.923/2015. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017.

JÚNIOR, Onofre Alves Batista. Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa. Belo Horizonte, Editora Mandamentos, 2004.

GHELLI, V. M. B.; FERREIRA, G. R. A.

KELLES, Mário Ferreira. Controle da Administração Pública Democrática: Tribunal de Contas no Controle da LRF. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

MENDES, Michele Diniz. Marco regulatório das organizações da sociedade civil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16. ed. atual. por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDONÇA, Patrícia; FALCÃO, Domenica Silva. Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). Inovação ou peso do passado? .2016. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/56484/58762>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

OLIVEIRA, Mateus Moura; NETO, José Gomes de Britto. O terceiro setor regulamentado: práticas administrativas de cidadania e eficiência constitucional aplicada. 2016. Disponível em: <<http://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/1303/1729>>. Acesso em 11 fev. 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O novo marco regulatório das parcerias entre a Administração e as organizações da sociedade civil: aspectos relevantes da Lei nº 13.019/2014. 2014. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/43626461/RafaelOliveira_Lei_n%C2%BA_13.019-2014.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1548803393&Signature=UkRTB8kMx%2BoL2toiTj66MvvJlo8%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DRafaelOliveira_Lei_no_13.019.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. Marco regulatório das organizações da sociedade civil: um estudo acerca da Lei nº 13.019/2014, com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.204/2015 / Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: TCE/RS, 2017. 2 ed. 140 p.

RODRIGUES, Kledson Manuel Castanheira; SILVA, Marcos Alves. Visão crítica-epistemológica da lei 13.019/14: um disfarce de participação sócio-voluntária. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/article/view/1793/1179>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

SANTANA, Jair Eduardo. et al. Lei das Parcerias: Lei nº 13.019/2014: Comentários e Prática para Implantação. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017.