

A FISCALIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E DAS OSCIPS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

GLAUCO PIMENTEL VASCONCELOS JUNIOR*

RESUMO | A introdução no ordenamento jurídico pátrio das Organizações Sociais (OSs) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) suscita relevantes questões para os Tribunais de Contas, que vão desde o regime jurídico a que estão submetidas tais entidades até a competência para a fiscalização, bem como a forma de controle mais adequada. O presente artigo propõe-se a examinar essas questões à luz da legislação pertinente, da doutrina e da jurisprudência das Cortes de Contas. No que tange ao regime jurídico, aplica-se às referidas entidades o regime jurídico de direito privado, parcialmente derogado por regras de direito público, em especial por aquelas relacionadas ao controle e à fiscalização. Os Tribunais de Contas são constitucionalmente competentes para fiscalizar as OSs e as Oscips, contudo, ainda não há um entendimento pacífico a respeito da forma de prestação de contas, se diretamente às Cortes de Contas ou indiretamente, junto ao órgão governamental contratante. O exercício da fiscalização pelas Cortes de Contas em relação às OSs e às Oscips deve estar em harmonia com o modelo de gestão de tais entidades, focado na eficiência e no cumprimento de metas, o que demanda a adoção de mecanismos de fiscalização baseados em resultados.

Palavras-chave: Organizações sociais. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Tribunais de Contas. Controle de resultados.

*Bacharel em direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Bacharel e mestre em ciência da computação pela Universidade Federal de Pernambuco. Analista de sistemas do Tribunal de Contas de Pernambuco. E-mail: glauco@tce.pe.gov.br.

1 INTRODUÇÃO

As transformações em curso neste início de século, tanto em escala global quanto nacional, indicam a necessidade de um Estado de estrutura mais leve, cujo custo de manutenção não comprometa a competitividade dos países no mercado globalizado. De outro lado, em especial nos países subdesenvolvidos, a sociedade demanda um Estado capaz de lidar com um sem-número de problemas sociais.

A disseminação e a regulamentação das parcerias entre entidades do terceiro setor e a administração pública, mediante a criação de Organizações Sociais (OSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), estão inseridas no processo de formulação de um novo modelo de Estado, capaz de lidar com os desafios que estão postos, baseando-se numa maior descentralização, flexibilidade, eficiência e economicidade.

Nesse contexto, o presente artigo tem por objetivo investigar o papel a ser desempenhado pelos Tribunais de Contas em face da participação cada vez mais frequente de entidades do terceiro setor na prestação de serviços públicos, mediante incentivo estatal concedido sob diversas formas. Nesta análise, investiga-se inicialmente a disciplina aplicável e o regime jurídico a que estão submetidas as Organizações Sociais e as Oscips, abordando-se, em seguida, a questão relativa à competência dos Tribunais de Contas para fiscalizar a atuação dessas entidades e, por fim, exploram-se mecanismos de fiscalização que possam melhor se adaptar à realidade das entidades do terceiro setor, indo além do controle estrito da legalidade, de modo a assegurar a efetividade da missão constitucionalmente atribuída aos órgãos de controle.

2 ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E OSCIPS

A reforma administrativa realizada no Brasil durante a última década do século XX representou um esforço de superação do tradicional paradigma burocrático da administração pública, voltado predominantemente para o controle de procedimentos e rotinas, buscando introduzir no aparelho do Estado elementos característicos de um modelo de gestão do tipo gerencial, com foco em resultados e na eficiência dos serviços (PEREIRA, 2003, p. 257).

Conforme disposto no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995, p. 41-47), a forma de propriedade mais adequada para elevar os níveis de eficiência no setor de serviços não exclusivos do Estado, os quais correspondem aos serviços públicos sociais tidos como de fundamental interesse para a sociedade (e.g. assistência social, saúde, ensino e cultura), seria a propriedade pública não estatal. Segundo o referido Plano Diretor, o conceito de

propriedade pública não estatal diz respeito às organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. Tais entidades seriam capazes de realizar suas atividades de forma mais eficiente, em comparação com os entes estatais, graças à combinação de três fatores, a saber: maior autonomia de seus dirigentes, concessão de incentivos pelo Poder Público e incremento do controle social. Assim, foi prevista como objetivo da reforma administrativa a transferência dos serviços públicos não exclusivos para entidades do chamado terceiro setor.

O terceiro setor, assim denominado para destacar sua distinção em relação ao Estado (primeiro setor) e ao mercado (segundo setor), corresponde ao conjunto de organizações de origem privada, dotadas de autonomia, administração própria e finalidade não lucrativa, cujo objetivo é promover o bem-estar social através de ações assistenciais, culturais e de promoção da cidadania (NUNES, 2006, p. 25). Conforme leciona Di Pietro (2005b, p. 264-265), o terceiro setor caracteriza-se pela prestação de atividades de interesse público por entidades da iniciativa privada, sem fins lucrativos, sendo comum, em razão da relevância social associada às suas atividades, que essas entidades mantenham uma relação de colaboração com o Estado, através do recebimento de algum tipo de incentivo. Uma das inovações resultantes da reforma administrativa foi a regulamentação mediante a lei das parcerias entre o Poder Público e o terceiro setor, visando à prestação de serviços de interesse público por entidades públicas não estatais qualificadas como Organizações Sociais (OSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips).

As Organizações Sociais foram introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro pela Medida Provisória nº 1.591/97, posteriormente convertida na Lei nº 9.637/98. Com fundamento na disciplina estabelecida pelo aludido diploma legal, Di Pietro (2005a, p. 431) define as OSs como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização do Poder Público, mediante vínculo jurídico estabelecido com base em um contrato de gestão. Consoante anota Mânica (2007, p. 183), a intenção do governo ao instituir as OSs era que as universidades, centros de pesquisa, hospitais públicos, bibliotecas e museus estatais fossem “publicizados”, ou seja, fossem transformados em entidades de natureza privada qualificadas como OS.

Por meio do contrato de gestão, fixam-se metas a serem cumpridas pela OS e, em troca, o Poder Público presta-lhe auxílio de diversas formas, tais como a cessão de bens públicos, a transferência de recursos orçamentários ou, ainda, a cessão de servidores públicos (DI PIETRO, 2005a, p. 296). Prevê a Lei nº 9.637/98 que a execução do contrato de gestão será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada (art. 8º,

caput), devendo a organização social apresentar, ao término de cada exercício, relatório contendo o comparativo entre as metas propostas e os resultados obtidos, acompanhado da correspondente prestação de contas (art. 8º, § 1º).

As Oscips, instituídas pela Lei nº 9.790/99, são qualificações outorgadas pelo Poder Público a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização do Poder Público, mediante vínculo jurídico estabelecido através de termo de parceria (DI PIETRO, 2005a, p. 434). Para Mânica (2007, p. 186-187), o surgimento das Oscips está associado ao crescimento expressivo do número de entidades do terceiro setor e à consequente necessidade de se obter apoio do Estado através de mecanismos menos burocráticos que os convênios.

Conforme dispõe a Lei nº 9.790/99, o termo de parceria deve conter a discriminação dos direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias (art. 10, caput); a especificação do programa de trabalho a ser desenvolvido pela entidade (art. 10, § 2º, I); a estipulação das metas e dos prazos de execução (art. 10, § 2º, II); a previsão de critérios objetivos de avaliação de desempenho (art. 10, § 2º, III) e a previsão das receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, incluindo as remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos com recursos originados do termo de parceria (art. 10, § 2º, IV).

O acompanhamento e a fiscalização da execução do objeto do termo de parceria são de responsabilidade do órgão do poder público da área de atuação correspondente à atividade fomentada e dos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes (art. 11, caput). É dever da Oscip apresentar, ao término de cada exercício, relatório contendo o comparativo entre as metas propostas e os resultados obtidos, acompanhado da correspondente prestação de contas (art. 10, § 2º, V), bem como publicar, por meio da imprensa oficial, o extrato do termo de parceria e o demonstrativo de sua execução física e financeira (art. 10, § 2º, VI).

A partir da disciplina legal estabelecida para as OSs e as Oscips, pode-se depreender que essas entidades constituem verdadeiras “gestoras privadas de recursos públicos para fins públicos” (OLIVEIRA, 2007, p. 231). Tal fato repercute no regime jurídico aplicável às organizações do terceiro setor, ora em análise.

Importa destacar que os serviços não exclusivos podem ser prestados pelo Estado, por particulares ou por entidades do terceiro setor parceiras do Poder Público. Deste modo, quando o serviço é prestado pelo Estado, aplica-se o regime de direito público. Por outro lado, o particular, prestador do mesmo serviço, fica sujeito ao regime de

direito privado, respeitadas as regras específicas do ramo de atuação (e.g. normas editadas pelo Ministério da Educação). Situação distinta ocorre quando o serviço é prestado pelas entidades do terceiro setor.

Conforme preleciona Pelegrini (2007), essas entidades estão submetidas a um regime jurídico híbrido, tendo em vista que, embora sejam constituídas com personalidade de direito privado, as OSs e as Oscips recebem repasses de recursos de origem pública. Assim, a exemplo do que ocorre com as empresas estatais exploradoras de atividade econômica, as referidas entidades estão sujeitas a um regime jurídico de direito privado, parcialmente derogado por regras de direito público, em especial por aquelas relacionadas ao controle e à fiscalização.

3 A COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA FISCALIZAR ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E OSCIPS

Conforme dispõem as leis federais disciplinadoras do contrato de gestão e do termo de parceria, a fiscalização das Organizações Sociais e das Oscips é de responsabilidade do órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada (art. 8º da Lei nº 9.637/98 e art. 11 da Lei nº 9.790/99). A atuação dos Tribunais de Contas, no que concerne à fiscalização dos referidos instrumentos, dependeria de notificação pelos responsáveis dos órgãos supervisores acerca de eventuais irregularidades ou ilegalidades na utilização de recursos ou bens de origem pública pelas entidades supervisionadas (art. 9º da Lei nº 9.637/98 e art. 12 da Lei nº 9.790/99).

Não obstante o enfoque restritivo das leis supracitadas em relação aos Tribunais de Contas, a doutrina e a jurisprudência têm debatido sobre a possibilidade de a Constituição autorizar uma atuação mais ampla das Cortes de Contas em relação às Organizações Sociais e às Oscips. Neste diapasão, cabe transcrever as seguintes disposições do Texto Magno¹:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer **pessoa física ou jurídica, pública ou privada**, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

¹Saliente-se que, por força do art. 75 da Constituição, tais disposições aplicam-se, no que couber, aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos municípios.

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

[...]

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, **e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (sic)** (original sem grifos).

Conforme observa Schoenmaker (2009), a parte final do inciso II do artigo 71 contempla a competência do Tribunal de Contas da União para julgar, em situações excepcionais, mediante instauração de processo de tomada de contas especial, as contas de qualquer pessoa, integrante ou não da administração pública, que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Tal previsão constitucional em nada diverge das já referidas disposições legais que condicionam a apreciação das contas das Organizações Sociais e das Oscips pelos Tribunais de Contas à ocorrência de denúncias de irregularidades.

Todavia, há na doutrina autores (AGUIAR, A.; AGUIAR, M., 2008, p. 42; BALEEIRO NETO, 2002, p. 109; FERRARI, P.; FERRARI, R., 2007, p. 136-137; ZYMLER, 2005, p. 306) que propõem uma interpretação conjunta do inciso II do artigo 71 com o parágrafo único do artigo 70, cuja redação, alterada pela Emenda Constitucional nº 19/98², estende o dever de prestar contas às pessoas jurídicas de direito privado, desde que estas utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos. Assim, defendem esses autores que a expressão “demais responsáveis”, presente na parte inicial do inciso II do artigo 71, deve ser entendida como uma alusão aos dirigentes de entidades privadas que lidam com recursos públicos, tais como as Organizações Sociais e as Oscips, os quais, a exemplo dos administradores públicos, também se sujeitariam ao julgamento sistemático, e não apenas eventual, de suas prestações de contas pelos Tribunais de Contas.

Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União, na Decisão nº 592/1998 – Plenário, firmou entendimento de que o controle das Organizações Sociais desempenhado pelos órgãos supervisores, nos termos da Lei nº 9.637/98, não tem o condão de excluir o controle a cargo do Tribunal, conforme as competências que lhe foram constitucionalmente atribuídas. Assim, foi estabelecido que as contas anuais das entidades qualificadas como Organizações Sociais devem ser submetidas a

²Esta era a redação original do parágrafo único do artigo 70: “Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária”.

juízo pelos órgãos de controle externo. Para tanto, a referida decisão alterou a Instrução Normativa nº 12/96, que estabelecia normas de organização e apresentação de tomadas e prestações de contas, para incluir disposições específicas relativas aos elementos que devem integrar a prestação de contas das Organizações Sociais.

Na mesma esteira, a Instrução Normativa nº 47/2004, que revogou a citada Instrução Normativa nº 12/96, incluiu entre as unidades jurisdicionadas do TCU as “entidades públicas ou privadas que tenham firmado contrato de gestão com a administração pública federal e em razão desse contrato recebam recursos orçamentários da União” (art. 2º, inciso VIII). Posteriormente, contudo, a Instrução Normativa nº 54/2007 excluiu o inciso VIII do artigo 2º da Instrução Normativa nº 47/2004, refletindo o entendimento firmado nos Acórdãos nº 1.952/2007 – Plenário e nº 613/2008 – Plenário no sentido de que as Organizações Sociais não estão obrigadas a apresentar suas prestações de contas diretamente ao TCU, tendo em vista que “os órgãos governamentais contratantes (supervisores) dessas entidades já devem, por disposição legal, supervisioná-las, acompanhá-las e avaliá-las”.

Já no que tange às Oscips, o Tribunal de Contas da União, na Decisão nº 931/1999 – Plenário, manifestou-se no sentido de que, à semelhança do que ocorre com os convênios, as prestações de contas dos termos de parceria devem ser apresentadas ao órgão ou entidade repassadora dos recursos. Segundo entenderam os ministros, somente ao apreciar as contas anuais do órgão ou entidade responsável é que cabe ao Tribunal examinar a regularidade da celebração e execução dos termos de parceria, ressalvada a possibilidade de atuação direta do TCU nos casos de eventuais denúncias, tomadas de contas especiais ou ações de acompanhamento e fiscalização.

Em relação aos Tribunais de Contas estaduais, ressalte-se que a Corte de Contas do Estado de São Paulo introduziu em seu Regimento Interno³ disposição específica sobre a competência de suas câmaras para o julgamento da prestação de contas dos recursos públicos destinados às Organizações Sociais (art. 56, XV). Sobre o mesmo tema, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco expediu a Resolução TC nº 0020/2005, regulamentando a prestação de contas das Organizações Sociais e das Oscips. De acordo com a referida resolução, as contas relativas aos contratos de gestão ou termos de parceria celebrados com o Estado ou o município devem ser julgadas no bojo da prestação de contas do órgão ou entidade supervisora da OS ou do órgão parceiro da Oscip (art. 3º). Optou, portanto, a Corte de Contas de Pernambuco por realizar um controle indireto tanto das OSs quanto das Oscips. Excepcionalmente, porém, diante de indícios de graves irregularidades, o conselheiro relator poderá determinar a realização de auditoria

³Resolução nº 03/96, alterada pela Resolução nº 03/98.

especial nos contratos de gestão e nos termos de parceria (art. 2º, § 2º). Também o Tribunal de Contas do Distrito Federal expediu normativo⁴ fixando regras para organização e apresentação das prestações de contas das entidades qualificadas como Organizações Sociais.

Ante o exposto, é possível constatar que, embora ainda não exista uma disciplina uniforme para a questão, os Tribunais de Contas têm procurado atuar, direta ou indiretamente, na fiscalização das parcerias entre a administração pública e as entidades do terceiro setor. A questão que surge a partir da introdução dessa nova espécie de ente jurisdicionado, que recebe e aplica recursos públicos sem estar plenamente sujeito à rígida disciplina do regime jurídico de direito público, diz respeito ao modelo de controle mais adequado para sua fiscalização pelas Cortes de Contas. É disso que se passa a tratar no item subsequente.

4 A APLICAÇÃO DO CONTROLE DE RESULTADOS PARA A FISCALIZAÇÃO DAS ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR

Como visto, a reforma administrativa ampliou as possibilidades de aplicação dos recursos públicos ao introduzir as figuras das Organizações Sociais e das Oscips. A disseminação desse novo paradigma de gestão é um dos fatores que têm estimulado o debate sobre a forma de atuar dos Tribunais de Contas.

Conforme anota Nóbrega (2008), há nos Tribunais de Contas a prevalência de um forte viés pró-legalista, do que resulta uma atuação preponderantemente baseada no modelo de controle de legalidade. A explicação para tal estaria relacionada à significativa influência sobre o ordenamento brasileiro, especialmente no âmbito do direito administrativo, da tradição jurídica francesa, a qual tem como pilares a primazia do direito legislado e o princípio de legalidade estrita.

Como se sabe, a aplicação do princípio da legalidade difere em relação aos âmbitos público e privado: enquanto o particular pode fazer tudo o que a lei não proíbe, a administração pública apenas pode fazer o que lei autoriza. Por conseguinte, a eficácia dos atos administrativos está condicionada ao estrito atendimento da lei (MEIRELLES, 1993, p. 82-83). É a partir dessa premissa que se fundamenta o controle da legalidade, cujo foco reside essencialmente na verificação da adequação dos atos praticados à legislação, sem analisar, contudo, a eficiência e a qualidade da despesa pública. Nesse sentido, Quirós (2006, p. 203) ressalta que “a multiplicidade e a duplicidade de controles, excessivos e irrelevantes, contribuíram para a conformação de aparatos públicos rígidos, fragmentados, dispersos e menos efetivos”.

⁴Resolução nº 164/2004

Esse raciocínio baseado no estrito legalismo constitui um dos entraves para uma maior efetividade dos órgãos de controle (NÓBREGA, 2008). Em face da introdução em sede constitucional do princípio da eficiência, deve-se observar que o entrelaçamento harmonioso dos princípios constitucionais exige que o controle não se restrinja apenas à verificação da legalidade formal (SILVA, 2006, p. 427). Consoante ressalta Nóbrega (2008), o princípio da legalidade estrita tem sido colocado em xeque pelos imperativos de eficiência e transparência que vêm pautando a administração pública desde a última década, muito em virtude do acréscimo de atribuições conferidas ao Estado.

Assim, se o controle formal de legalidade revela-se insuficiente em relação aos órgãos integrantes da administração pública, regidos pelo regime de direito público, com maiores razões ele é inadequado como instrumento de fiscalização das Organizações Sociais e das Oscips, entidades cuja atuação está submetida, conforme exigência da respectiva legislação, a parâmetros relacionados com obtenção de resultados, redução de custos, racionalização de despesas, eficiência e qualidade dos serviços prestados (DOMINGUES, 2000, p. 141).

De outro lado, a gestão privada de recursos públicos abre espaço para a adoção de mecanismos de controle baseados na gestão de resultados, deslocando-se a ênfase dos meios (procedimentos) para os fins (resultados). Nesse diapasão, Schoenmaker (2009) enfatiza que o exame da gestão dos recursos públicos transferidos pelo Estado permitiria verificar a escoreita aplicação e alcance dos resultados pelo parceiro privado.

Conforme Nunes (2006, p. 143-145), o controle das atividades das Organizações Sociais e das Oscips requer uma maior abrangência dos procedimentos de fiscalização para abarcar dois aspectos: a análise das metas estabelecidas pelos órgãos governamentais e o acompanhamento dos indicadores de desempenho. Ressalta a autora que a importância do primeiro aspecto reside no mau aproveitamento de recursos humanos e materiais decorrentes de metas demasiado fáceis de serem atingidas ou, na situação oposta, na desmotivação dos funcionários e na falsa imagem de ineficiência ou má gestão. Em relação ao acompanhamento de indicadores de desempenho, as dificuldades surgem quando estes não se encontram definidos objetivamente, como, por exemplo, “a melhoria das condições de vida da comunidade”. Mesmo quando estabelecidos padrões objetivos, como “a redução do índice de reprovações escolares em X%”, ainda há o problema do levantamento dos dados e da confiabilidade desses levantamentos.

A respeito da questão em tela, o Tribunal de Contas da União, na Decisão nº 592/1998 – Plenário, manifestou o entendimento de que, relativamente às Organizações Sociais, “o controle da legalidade deve ceder espaço ao controle teleológico ou finalístico”. Entendeu também a Corte de Contas da União que o

controle externo deve utilizar, como padrão avaliador, o conteúdo do contrato de gestão, no qual se encontram fixados os objetivos e metas da entidade, bem como os critérios e parâmetros de avaliação quantitativa e qualitativa (indicadores de desempenho). Tal posição foi reafirmada no Acórdão nº 1.952/2007 – Plenário, segundo o qual a fiscalização do Tribunal em relação às OSs tem por foco “o atingimento de resultados, pois desvinculadas que estão [as OSs] de cumprir normas típicas da administração, como a licitação e o concurso para contratação de agentes”.

A adoção de controles baseados em resultados não tem, todavia, o condão de excluir por completo o controle de legalidade. Tanto é assim que as leis que tratam da matéria preconizam a sujeição das OSs e das Oscips ao princípio da legalidade, ainda que de forma conjugada aos princípios da economicidade e eficiência (art. 7º, *caput*, da Lei nº 9.637/98 e art. 4º, I, da Lei nº 9.790/99). Tem-se, portanto, que o controle de legalidade e o controle de resultado constituem “mecanismos que se completam” (QUIRÓS, 2006, p. 178).

5 CONCLUSÕES

Do exposto, constata-se que as Organizações Sociais e as Oscips, como gestoras privadas de recursos públicos para fins públicos, estão submetidas a um regime jurídico híbrido, ou seja, um regime jurídico de direito privado, parcialmente derogado por regras de direito público, em especial por aquelas relacionadas ao controle e à fiscalização.

Com efeito, embora a legislação que disciplina a matéria atribua um papel apenas secundário à atuação das Cortes de Contas, as quais somente fiscalizariam as OSs e as Oscips quando notificadas pelos responsáveis dos órgãos supervisores acerca de eventuais irregularidades ou ilegalidades na utilização de recursos ou bens de origem pública, a doutrina e a jurisprudência dos Tribunais de Contas, com amparo nas disposições constitucionais que regem o tema, têm caminhado no sentido de afirmar a competência dos órgãos de controle externo para fiscalizar as entidades do terceiro setor gestoras de recursos públicos.

Entretanto, a fiscalização de entidades privadas que recebem recursos do Estado para prestar serviços de interesse social suscita o debate quanto aos mecanismos de controle mais adequados a serem adotados pelas Cortes de Contas. Questiona-se a aplicabilidade do controle fundado na simples verificação da legalidade em relação a entidades que trabalham com regras de gestão mais flexíveis e com atuação voltada para o atendimento de metas. Propõe-se que, em conjunto com os tradicionais controles formais, sejam adotados mecanismos de fiscalização baseados no controle de resultados, com vista à avaliação da eficiência, economicidade e efetividade no emprego dos recursos do contribuinte por tais entidades.

Deste modo, além de constituir uma precaução contra o uso abusivo da maior flexibilidade proporcionada por este novo paradigma de gestão, o controle exercido pelos Tribunais de Contas sobre as OSs e sobre as Oscips poderia contribuir para a satisfação da demanda da sociedade por serviços públicos de maior qualidade a um menor custo.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Márcio Paiva de. **O Tribunal de Contas na ordem constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BALEIRO NETO, Jayme. **As Organizações Sociais e o controle dos Tribunais de Contas**. 2002. 118f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico) – Universidade Federal da Bahia, Bahia, 2002.

BRASIL. **Constituição (1988)**. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

_____. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

_____. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9637.htm> Acesso em: 19 ago. 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. **Decisão nº 592/1998**. Administrativo. Projeto de Instrução Normativa. Acréscimo de dispositivo à Instrução Normativa TCU nº 12/96, que estabelece normas de organização e apresentação de tomadas e prestações de contas e rol de responsáveis. Aprovação. Conhecimento. Arquivamento. Entendimento de que as contas anuais das Organizações Sociais são submetidas a julgamento pelo Tribunal. Organizações Sociais. Contrato de Gestão. Competência do TCU. Considerações. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>>. Acesso em: 19 ago. 2010.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o termo de parceria e dá outras providências.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9790.htm>. Acesso em: 18 ago. 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão 931/1999**. Administrativo. Estudos realizados por grupo de trabalho com a finalidade de examinar o alcance das disposições da Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Lei nº 9.790/99 – nas atividades de controle a cargo do TCU. Projeto de instrução normativa. Alteração de dispositivos da Instrução Normativa nº 12/96. Aprovação. Determinação. Encaminhamento do estudo ao Conselho da Comunidade Solidária para o aperfeiçoamento do Decreto nº 3.100/99. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=5&doc=4&dpp=20&p=0>>. Acesso em: 19 ago. 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1952/2007**. Projeto de decisão normativa anual que define, para 2008, as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar contas ao tribunal relativas ao exercício de 2007, com a composição das suas peças e forma de organização, consoante dispõe o artigo 4º da IN TCU nº 47/2004. Projeto de instrução normativa para alteração de alguns dispositivos da IN TCU nº 47/2004. Transcurso do prazo fixado pelo plenário sem apresentação de emendas ou sugestões. Parecer pela aprovação dos projetos. Relator: Ubiratan Aguiar. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=85&data=21/09/2007>>. Acesso em: 19 ago. 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 613/2008**. Embargos de declaração. Aposentadoria. Ausência de omissão, contradição ou obscuridade no acórdão embargado. Não provimento. Relator: Raimundo Carrero. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=94&data=20/03/2008>>. Acesso em: 19 ago. 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005a.

_____. **Parcerias na administração pública**: concessão, franquia, permissão e outras formas. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005b.

DOMINGUES, Carlos Vasconcelos. **O controle externo e os novos modelos de gestão de serviços públicos**. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2000.

FERRARI, Paola Nery; FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle das organizações sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MÂNICA, Fernando Borges. Panorama histórico-legislativo do terceiro setor no Brasil: do conceito de terceiro setor à Lei das Oscips. In: OLIVEIRA, Gustavo J. de (coord.). **Terceiro setor, empresas e Estado: novas fronteiras entre o público e o privado**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 163-194.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

NÓBREGA, Marcos. O controle do gasto público pelos Tribunais de Contas e o princípio da legalidade: uma visão crítica. **Biblioteca Digital Revista Brasileira de Direito Público (BID-RBDP)**, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, out./dez. 2008.

NUNES, Andrea. **Terceiro setor: controle e fiscalização**. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Gestão privada de recursos públicos para fins públicos: o modelo das Oscips. In: _____ (coord.). **Terceiro setor, empresas e Estado: novas fronteiras entre o público e o privado**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 213-260.

PELEGRINI, Marcia. Terceiro setor: gestão privada de recursos públicos. **Revista de Direito do Terceiro Setor (RDTS)**, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, jul./dez. 2007.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 20/2005**. Dispõe sobre os institutos da Organização Social (OS) e da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), regulamenta a prestação de contas dessas entidades ao Poder Público e dá outras providências. Disponível em: <http://www4.tce.pe.gov.br/internet/index.php?option=com_content&view=article&id=1950:resolucao-tc-no-00202005&catid=307:resolucoes-2005&Itemid=238>. Acesso em: 20 ago. 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. In: _____; SPINK, Peter (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003. p. 237-270.

QUIRÓS, Mario Mora. Responsabilização pelo controle de resultados. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill (coord.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: Clad/Fundap, 2006.

SCHOENMAKER, Janaina. Terceiro setor e prestação de contas aos Tribunais de Contas. **Biblioteca Digital Revista de Direito do Terceiro Setor (BID-RBDP)**, Belo Horizonte, ano 3, n. 6, jul./dez. 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 427.

ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.