

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

EDITH MARIA BARBOSA RAMOS

RENATA ALBUQUERQUE LIMA

MARIA TEREZA FONSECA DIAS

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadoras: Edith Maria Barbosa Ramos, Maria Tereza Fonseca Dias, Renata Albuquerque Lima – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-294-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Administrativo. 3. Gestão Pública. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

Os artigos publicados foram apresentados no Grupo de Trabalho de Direito Administrativo e Gestão Pública I, durante o XXV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado em Curitiba-PR, entre os dias 07 a 10 de dezembro de 2016, em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA.

Os trabalhos apresentados abriram caminho para importantes discussões relacionadas aos campos temáticos do GT, em que os participantes (professores, pós-graduandos, agentes públicos e profissionais da área jurídica) puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração o momento político, social e econômico vivido pela sociedade brasileira, em torno da temática central do evento – CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito. Referida temática apresenta os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica terão que enfrentar, bem como as abordagens tratadas em importante encontro, possibilitando o aprendizado consistente dos setores socioestatais e de mercado.

Na presente coletânea encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, tendo sido apresentados no GT 19 (dezenove) artigos de boa qualidade, selecionados por meio de avaliação por pares.

Os trabalhos ora publicados foram divididos em três eixos temáticos: sistemas de controle da Administração Pública; terceirização na Administração Pública; transparência, parcerias e princípios do Direito Administrativo.

No tocante aos diversos sistemas de controle da administração pública, 9 (nove) artigos enfrentaram temas que trataram de questões ligadas 1) ao controle administrativo - tais como a invalidação do ato administrativo e sua modulação temporal (de Clarissa Sampaio Silva e Ivson Antônio de Souza Meireles); os recursos administrativos disciplinares militares e a admissibilidade do seu efeito suspensivo (Jordan Espíndola dos Santos); controle interno das prestações de contas das OSCs (Maria Tereza Fonseca Dias e Luísa Pires Monteiro de Castro); controle interno para o enfrentamento do combate a corrupção (Anna Carolina de Oliveira Azevedo e Rômulo Magalhães Fernandes); 2) ao controle externo realizado pelas Cortes de Contas. A atuação do TCU foi apresentada como parâmetro utilizado na fiscalização e controle dos contratos administrativos (William Paiva Marques Júnior). E o

trabalho que trata do anunciado cancelamento da Súmula 347 do TCU tratou dos atuais questionamentos do STF acerca do exercício da competência daquela Corte de apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público, pois extrapola os parâmetros adotados pela Constituição vigente (Allan Alexandre Mendes Gonçalves, João Rezende Almeida Oliveira); 3) aos controles extraorgânicos – tais como o controle social da atividade regulatória da ANVISA na reforma administrativa gerencial (Marcela Pinto Ribeiro e Paulo Roberto Lassi de Oliveira) e o controle da administração pública por meio da resolução extrajudicial dos conflitos em face da Administração Pública gerencial (Lara Caxico Martins e Marlene Kempfer). 4) a relação entre os instrumentos de controle, como na discussão proposta por Victor Roberto Corrêa de Souza e Taís Loureiro Santos ao tratarem, no trabalho sobre “Autoridades independentes e poder hierárquico”, das dificuldades existentes nas relações entre as autoridades administrativas e judiciais brasileiras, identificando como funciona o sistema brasileiro de controle judicial da Administração Pública, sob a perspectiva dos direitos fundamentais.

O próprio volume de trabalhos apresentados nesta temática demonstra a sua importância e a relevância que os sistemas de controle representam para a consolidação do paradigma do Estado democrático de direito, no sentido de conciliar as tensões entre a legitimidade da gestão pública e as esferas socioestatais.

Com relação ao eixo temático da terceirização no âmbito da Administração Pública, foram apresentados os trabalhos de Fernanda Maria Afonso Carneiro, Vinícius Alves Scherch, e Alana Fagundes Valério, todos eles, em certa medida, discutindo as vantagens, desvantagens, ameaças, limites e vedações a sua utilização, seja pela própria administração, seja por intermédio de parceiras, como as organizações sociais. Assim, o ente estatal, com intuito de reduzir custos e proporcionar a prestação de serviços especializados à sociedade civil, utiliza-se deste instrumento de gestão em que atividades acessórias (também denominadas atividades-meio) são repassadas a outras empresas ou entidades privadas sem fins lucrativos através de contratos e ajustes cujo objetivo seja a prestação de serviços especializados. Dessa forma, o Estado passa a se dedicar às atividades principais (atividades- fim), desobrigando-se da execução direta das atividades secundárias. Os trabalhos demonstram, por outro lado, a precarização das relações de trabalho causadas pela terceirização, colocando em cheque os limites para a utilização do instrumento. Por ser tema utilizado frequentemente pela Administração Pública, o tema merece atenção especial dos estudiosos do Direito Administrativo e da gestão pública.

Em terceiro momento, destaca-se o eixo princípios do Direito Administrativo, com um conjunto de 7 (sete) artigos que abordaram diferentes aspectos da temática, quais sejam: 1) o

princípio da transparência administrativa referenciado com pressuposto da governança (Marcos Feitosa Lima e Marília Mendonça Morais Sant Anna) e como instrumento de fiscalização dos gastos públicos (Fernanda Dayane dos Santos Queiroz e Edith Maria Barbosa Ramos); 2) o princípio da eficiência seja aplicado aos processo de compras governamentais, a partir da teoria do pragmatismo (Gilmar Brunizio e Cassio Rodrigues Barreiros), seja na discussão da autonomia administrativa da Defensoria Pública da União, como condição para a eficiência do serviço de prestação de acesso à justiça (Emanuel Adilson Gomes Marques e Adriana Silva Maillart) ou, ainda, no melhor aproveitamento dos recursos públicos disponíveis, com a utilização adequada de convênios, consórcios administrativos e contratos de gestão (Flávia Ramos Maia Costa) e nas parcerias público-privada (Maria Marconiete Fernandes Pereira); e, por fim, 3) o princípio da isonomia na extinção do vínculo do servidor público celetista com a administração pública direta em face da aposentadoria espontânea e a garantia da estabilidade. Diante da pluralidade e diversidade do arcabouço normativo e jurisprudencial utilizado, percebeu-se a profundidade das pesquisas e a responsabilidade das investigações, proporcionando uma análise sistemática e verticalizada das temáticas selecionadas.

Agradecemos a todos os pesquisadores da presente obra pela sua inestimável colaboração e desejamos a todos ótima e proveitosa leitura!

Profa. Dra. Edith Maria Barbosa Ramos - UFMA

Profa. Dra. Maria Tereza Fonseca Dias - UFMG / FUMEC

Profa. Dra. Renata Albuquerque Lima - UVA

CONTROLE INTERNO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL APÓS O ADVENTO DA LEI Nº 13.019/2014: ANÁLISE DE JULGADOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

THE ADMINISTRATIVE INTERNAL CONTROL OF ACCOUNTABILITY OF CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS AFTER THE ACT Nº 13,019 / 2014: ANALYSIS OF THE COURT OF AUDIT'S DECISIONS

Maria Tereza Fonseca Dias ¹
Luísa Pires Monteiro de Castro ²

Resumo

O trabalho analisou julgados do TCU a respeito das prestações de contas das entidades do terceiro setor, bem como o papel do controle interno exercido sobre as parcerias com a Administração Pública, antes e depois do advento da Lei nº 13.019/2014. O enfoque dado a pesquisa foi dogmático-jurídico, combinado com elementos sociológico-jurídicos, a partir do conceito de accountability. Do estudo realizado, concluiu-se que foram aprimoradas as funções das entidades e dos seus gestores na prestação de contas, bem como reforçadas as competências e responsabilidades do controle interno, assim como já determinava a jurisprudência do Tribunal de Contas da União

Palavras-chave: Lei nº 13.019/2014, Terceiro setor, Prestação de contas, Controle interno, Tribunal de contas da união, Parcerias da administração pública

Abstract/Resumen/Résumé

This study analyze the Court of Audits' decisions about the accountability provided by Civil Society organizations and to discuss the role of the administrative internal control over these partnerships, after the Act nº 13,019. The methodological focus given to the research was dogmatic-legal branche, combined with sociological and legal aspects resulting from the decisions studied. The main conclusion is that were expanded and specified the functions of the entities and their managers on the accountability, as well as reinforce the competence and responsibilities of the administrative internal control, as already it determined the previous decisions of the Brazilian's Court of Audits.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Act nº 13.019/2014, Third sector, Accountability, Brazilian's court of audits, Administrative internal control, Public-private partnership

¹ Doutora em Direito Administrativo pela UFMG. Professora do Departamento de Direito Público da UFMG e dos cursos de graduação e pós-graduação da Universidade Fumec. Pesquisadora de produtividade do CNPq. Artigo indicado pelas Instituições Sociais, Direito e Democracia da Fundação Mineira de Cultura - FUMEC.

² Mestra em Direito pela Fundação Mineira de Cultura (Universidade Fumec)

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a participação da sociedade civil em parceria com a Administração Pública em prol da defesa dos interesses públicos intensificou-se no final do Século XX sobejamente com o fortalecimento do terceiro setor – que é formado por organizações privadas sem fins lucrativos que desenvolvem atividades administrativas e de interesse público.¹

Não obstante o crescimento do número de entidades e da intensificação destas parcerias, até o ano de 2014 não haviam sido estabelecidas na legislação brasileira normas gerais que regulassem as relações das entidades do terceiro setor. Havia somente leis esparsas cuidando de possíveis qualificações que tais entidades poderiam receber, por intermédio da realização de parceria com a Administração Pública, caso cumprissem determinados requisitos.

Em razão dessa legislação esparsa, havia dificuldade de uniformização de julgados sobre este tema, principalmente no que tange ao controle exercido sobre as verbas repassadas pela Administração Pública às entidades que com ela firmam ajuste, mais precisamente no tocante a forma como deveriam ser prestadas as contas por tais entidades.

Este artigo objetiva demonstrar por meio de julgados do Tribunal de Contas da União a maneira em que eram realizadas as prestações de contas das entidades do terceiro setor receptoras de recursos do Estado anteriormente ao advento da Lei nº 13.019/2014 (BRASIL, 2014).

Considerando-se que até a propositura da Lei nº 13.019/2014 não havia no ordenamento jurídico brasileiro legislação que regulasse as prestações de contas das referidas entidades, o problema a ser discutido relaciona-se a aparente ineficácia da forma em que era realizado o controle sobre essas parcerias, bem como as alterações a serem aguardadas após o advento da lei em comento.

Por meio de pesquisa jurisprudencial no órgão de controle externo da Administração federal, foi possível perceber uma tendência no Tribunal de Contas da União em reduzir o escopo de sua competência e intensificar o controle interno do Poder Executivo sobre os repasses feitos a essas entidades.

O estudo do tema justifica-se em razão de recorrentes irregularidades encontradas nas relações entre as entidades receptoras de recursos públicos e o Estado, bem como pela

¹ Embora anteriormente a esse período já se falasse em terceiro setor, sua pujança se deu no final dos anos 1990. Esse fato se deve, entre outros motivos, à reforma administrativa ocorrida após a Constituição de 1988, tendo como seu ápice o Plano de Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, que alterou grande parte da técnica administrativa aplicada pelo Estado.

inovações trazidas pela Lei nº 13.019/2014, que implantaram um modelo próprio de prestação de contas.

O enfoque dado a pesquisa foi dogmático-jurídico, utilizando-se das técnicas do levantamento bibliográfico em fontes doutrinárias e legislações, combinado com elementos sociológico-jurídicos decorrentes dos julgados estudados. No que tange à pesquisa jurisprudencial em relação à vulnerabilidade da configuração do controle exercido sobre as entidades em questão, o levantamento dos dados foi feito em duas etapas. Na primeira, por meio do termo “terceiro setor” (argumentos livres), foram procurados os julgados relativos ao período de 2009 a 2013. Levantaram-se noventa e seis acórdãos e decisões (2009 – 15 documentos recuperados, 2010 – 18 documentos recuperados, 2011 – 15 documentos recuperados, 2012 – 25 documentos recuperados e 2013 – 23 documentos recuperados); após analisado cada conteúdo, a amostra reduziu-se a quatro, visto que foi selecionado um julgado correspondente a cada ano, pelo critério de maior clareza e diversidade de informações relativas às prestações de contas realizadas pelas entidades de terceiro setor que firmaram parcerias com a Administração Pública (exceto o ano de 2012, em que não houve nenhum julgado nesse sentido). Foi escolhido o período de cinco anos (2009-2013) para analisar a eficiência do controle sobre essas entidades de forma discricionária antes da entrada em vigor do novo regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

Procedeu-se ao exame dos dispositivos da Lei nº 13.019/2014, de modo a concluir que a tendência do Tribunal de Contas da União - em determinar o aumento do controle interno em detrimento do externo sobre essas organizações - foi confirmada pela lei, que regulamentou detalhadamente os requisitos das prestações de contas em seu Capítulo IV.

Para promover a análise diagnóstica em relação a atual aplicação da Lei nº 13.019/2014 foi efetuada a coleta de dados a partir do termo “Lei nº 13.019” na qual foram levantados dez julgados sobre o tema. Todavia, é necessário ressaltar que a Lei nº 13.019/2014 somente entrou em vigor em 23 de janeiro de 2016, o que justifica o número reduzido de julgados.

2 CONTROLE INTERNO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DAS ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS

2.1 Previsões do art. 74 da CR/1988

Anteriormente a análise do tema proposto no presente trabalho, impõem-se breves esclarecimentos a respeito do controle interno exercido pelo Poder Executivo, ou seja, o controle administrativo em face dos atos e atividades de seus órgãos e das entidades descentralizadas que estão a ele vinculadas, no sentido de torná-los conforme o Direito (DIAS, 2008, p. 364), bem como o estudo do sistema de controle interno financeiro estatuído no art. 74² da CF/88 (BRASIL, 1988).

O controle administrativo ou executivo, consoante mencionado, é aquele exercido por todos os órgãos sobre suas respectivas administrações, com o objetivo de garantir a observância do Direito e a satisfação das necessidades coletivas e dos interesses individuais (FERRAZ, 1999, p. 93).

Nas palavras de Carlos Alberto Nunes Borges e Sandra Maria de Carvalho Campos:

[...] o controle interno pode ser definido como o conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar que os objetivos dos órgãos e entidades da administração sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público. (BORGES; CAMPOS, 1999, p. 45)

Não obstante o constituinte originário de 1988 tenha realçado e fundamentado a existência do controle interno, não foram propiciados elementos para a confecção de um modelo brasileiro, pois apenas foram deixadas assentadas as finalidades desse controle, que não possui modelo próprio. (BORGES; CAMPOS, 1999, p. 45)

Miguel Seabra Fagundes ensinava que o autocontrole da Administração Pública busca a correção dos defeitos de funcionamento interno do organismo administrativo, aprimorando-o no interesse geral, e almeja a reparação de direitos ou interesses individuais que possam ter sido denegados ou pretendidos em consequência de erro ou omissão na aplicação da lei. (FAGUNDES, 2005, p. 126)

² “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, 1988)

Por sua vez, o controle que incide sobre as atividades financeiras da Administração Pública, exercido a partir do art. 74 da CF/88, é uma forma de controle interno específico (TEIXEIRA, 2011, p. 258)³. A Constituição Federal inseriu o referido artigo na seção dedicada à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, determinando que o Poder Executivo, o Legislativo e o Judiciário mantenham sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento de metas do plano plurianual, a execução dos programas e dos orçamentos da União, 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, exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, apoiar o controle externo.

O art. 74 determina, ainda, que os órgãos financeiros e contábeis da Administração devem examinar o modo como foram efetuadas as despesas, antes de a prestação de contas ser remetida ao Tribunal de Contas respectivo. (MEDAUAR, 2009, p. 397)

Percebe-se que a imposição constitucional, no sentido da obrigatoriedade da comprovação da legalidade e a avaliação pelo sistema de controle interno da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado⁴, é uma forma de incidência do sistema de controle interno sobre os resultados dessas aplicações⁵.

Em relação ao terceiro setor, nos termos do art. 93 do Decreto-Lei nº 200/67⁶, qualquer entidade que receba transferência de recursos públicos, independente de sua qualificação, tem o dever de prestar contas aos órgãos do controle interno.

Vale dizer que a não apresentação das prestações de contas para o órgão repassador, nos prazos estipulados, acarreta a inclusão da Organização da Sociedade Civil no Cadastro de

³ Josenir Teixeira entende que o referido artigo determina um sistema de controle interno como um complexo de regras ou normas técnicas e metódicas que deve ser mantido pelos três poderes de forma integrada. (TEIXEIRA, 2011, p. 263).

⁴ Inciso II, do artigo 74, da CF/88.

⁵ Sobre o controle de resultados, é interessante trazer à baila os apontamentos de Vanice Lírio do Valle no sentido de que a sobreposição do controle de resultados em detrimento do controle por processo, clássico modelo da administração burocrática, existe em razão do perfil normativo conferido aos instrumentos de concretização da parceria, quais sejam: contrato de gestão e termo de parceria, que traduzem as obrigações entre os parceiros públicos e privados, predominantemente, em metas a serem cumpridas. O controle por resultados é associado ao ideário da própria Reforma do Estado e, especificado, como opção estratégica, tem sido apresentado como uma alternativa que substituiria ou se oporia ao modelo tradicional de controle weberiano, assegurando um ganho de eficiência desejável, harmônico com o princípio de mesmo conteúdo, consagrado no texto constitucional a partir da Emenda nº 19. A crítica a essa associação de ideias próprias do modelo gerencialista de Administração é que a abdicação do controle procedimental (notadamente mais eficiente), sob a justificativa de que a exasperação burocrática o tornou ineficiente, reduziu sim o procedimento, mas não necessariamente foram detidos os elementos que o problematizaram. O modelo de burocracia no sentido weberiano se apresenta mais apto a assegurar uma ação racional, impessoal e previsível do Estado, protegendo-os do patrimonialismo e fisiologismo, ameaças permanentes no cenário nacional. (VALLE, 2008, p. 13)

⁶ “Art. 93. 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.” (BRASIL, 1967)

Inadimplentes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), impedindo o repasse de novas parcelas de recursos e podendo implicar na posterior devolução dos recursos, acrescidos de juros e correção monetária.

No caso de omissão na prestação de contas ou de irregularidades, o art. 8º da Lei nº 8.433/92⁷ prevê ser competência do órgão repassador, sob pena de responsabilidade solidária, a adoção imediata de providências com vistas à instauração da tomada de contas especial⁸, que deve ser julgada pelo Tribunal de Contas. (COSTA, 2005, p. 13-44)

Feitas tais considerações a respeito do controle interno, a seguir será analisado o Acórdão nº 1.842/2008 do Tribunal de Contas da União que demonstra o entendimento daquela corte sobre sua competência para analisar as prestações de contas, bem como uma inclinação para fortalecer o controle interno.

2.2 Análise do Acórdão nº 1.842/2008 do Tribunal de Contas da União

O julgado referente ao Acórdão nº 1.842/2008 – Plenário (BRASIL, 2008) tratou da discussão de um projeto de Instrução Normativa (IN) em substituição à IN TCU nº 47/04, (BRASIL, 2004) que estabelecia normas de organização e apresentação de processos de tomada

⁷ “Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano. § 1º Não atendido o disposto no caput deste artigo, o Tribunal determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão. § 2º A tomada de contas especial prevista no caput deste artigo e em seu § 1º será, desde logo, encaminhada ao Tribunal de Contas da União para julgamento, se o dano causado ao Erário for de valor igual ou superior à quantia para esse efeito fixada pelo Tribunal em cada ano civil, na forma estabelecida no seu Regimento Interno. § 3º Se o dano for de valor inferior à quantia referida no parágrafo anterior, a tomada de contas especial será anexada ao processo da respectiva tomada ou prestação de contas anual do administrador ou ordenador de despesa, para julgamento em conjunto.” (BRASIL, 1992)

⁸ A Tomada de Contas Especial (TCE) é um processo devidamente formalizado, com rito próprio, que visa à apuração de responsabilidade por ocorrência de dano à Administração Pública federal e à obtenção do respectivo ressarcimento (art. 3º da Instrução Normativa TCU 56/2007). Em regra, a TCE deve ser instaurada pela autoridade competente do próprio órgão ou entidade jurisdicionada (responsável pela gestão dos recursos), depois de esgotadas as providências administrativas internas com vista à recomposição do erário. A não adoção dessas providências no prazo máximo de cento e oitenta dias caracteriza grave infração à norma legal, sujeitando a autoridade administrativa federal competente omissa à imputação das sanções cabíveis, incluindo a responsabilidade solidária no dano identificado (art. 1º, §1º, da IN/TCU 56/2007). Entretanto, a TCE pode ser instaurada por recomendação dos órgãos de controle interno (art. 50, III, da Lei 8.443/92) ou por determinação do próprio Tribunal, nos casos de omissão na prestação de contas ou inércia na instauração da TCE pelo gestor. A TCE pode ser, ainda, oriunda de conversão de outros processos de controle externo, tais como, denúncia, representação, inspeção, auditoria e processos de registro de atos de pessoal (art. 47 da Lei 8.443/92). (BRASIL, 2013).

e de prestação de contas. O projeto foi baseado em sugestões continuamente recebidas das unidades jurisdicionais, dos órgãos de controle interno e da escuta estruturada com os dirigentes do Tribunal de Contas da União.

No referido acórdão, por entender ser o conceito de responsável adotado pela CF/88 muito amplo e “irrestrito”, o TCU propôs a “redefinição conceitual de conta apresentada para fins de julgamentos”, distinguindo processo de prestação de contas em sentido lato e em sentido estrito.

O dever de prestar contas em sentido lato é embasado no parágrafo único do art. 70 da CF⁹, ou seja, todos os responsáveis pelos dinheiros, bens e valores públicos devem prestar contas.

Contudo, em razão da extensão do conceito de responsável, pode-se considerar qualquer administrador ou responsável como sujeito a julgamento no Tribunal de Contas da União.

Assim, com o objetivo de restringir esse contexto é que surge o dever de prestar contas em sentido estrito, que está relacionado ao responsável submetido a julgamento pelo TCU, porque assim definido pelo próprio Tribunal, embasado no seu poder regulamentar advindo da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTUCU), já utilizado para dispensar a apresentação de contas pelas Organizações Sociais e responsáveis pelas entidades de fiscalização de exercício profissional (SCHOENMAKER, 2011, p. 112);

A distinção do processo de prestação de contas no sentido lato e no sentido estrito se justifica pelas seguintes razões: a) devido ao grande volume de processos de contas julgados pelo TCU, pois que a configuração do rol de responsáveis é excessiva, com ausência de qualidade no exame das contas daí decorrente; b) porque 90% das pessoas julgadas recebem quitação plena ou somente determinações, convertendo o TCU em guardião da segurança jurídica de gestores, e não são examinadas adequadamente; c) o TCU deveria assumir seu papel regulamentador dos processos de prestação de contas, podendo, em vez de dispensar a apresentação de contas para fins de julgamento ou continuar a receber “relatórios de contas” de inúmeros gestores, exigir apenas “relatório de gestão”, se assim entendesse cabível; d) o TCU

⁹ 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. (BRASIL, 1988)

deveria atuar como agente indutor da *accountability*¹⁰(BRASIL,2008) governamental, “ampliando e fortalecendo assim a rede de controle”; e) com a diminuição dos impactos negativos do deferimento de processos e do sobrestamento de contas em razão do seu volume, o TCU poderia concentrar o uso de seus técnicos na realização de fiscalizações condutoras, entre outros, por meio da constituição de TCEs em casos de danos ao erário provocados por aqueles responsáveis que não tenham sido julgados pelo TCU em processo de contas, tendo por foco a fiscalização concomitante, e não o controle a posteriori; e, por fim, f) haveria aprimoramento na estrutura de responsabilização pela gestão e o estímulo à atuação coordenada da rede de controle (SCHOENMAKER, 2011, p. 112).

O que se denota é que a Corte de Contas, através da redução de sua participação na prestação de contas das entidades de terceiro setor, visa ampliar a autonomia e a responsabilidade dos órgãos governamentais contratantes (supervisores), haja vista que os relatórios de acompanhamento e avaliação são por eles elaborados.

Todavia, a solução adotada pelo Tribunal de Contas da União anteriormente ao advento da Lei nº 13.019/2014, parece não ter sido satisfatória, pois que a Corte prosseguia apresentando descontentamento com a fragilidade do controle interno sobre a prestação de contas dos entes contratantes ou repassadores de recursos às entidades de terceiro setor, conforme será demonstrado a seguir, a partir da análise dos principais julgados sobre o tema, de 2009 a 2013.

3 A JURISPRUDÊNCIA DO TCU (2009 A 2013) APONTANDO A VULNERABILIDADE DO CONTROLE INTERNO

Após constatar que a tendência do Tribunal de Contas da União anteriormente ao advento da Lei nº 13.019/2014, era no sentido de reduzir sua participação nas prestações de contas das entidades privadas sem fins lucrativos que recebiam recursos públicos, procedeu-se uma pesquisa, na mesma Corte, com o intuito de examinar a forma de realização do controle entre os anos de 2009 a 2013, bem como a postura do Tribunal de Contas diante dessa circunstância.

¹⁰ Trata-se de valor democrático oriundo da delegação de poder da soberania popular a todo agente público (agente político e agente administrativo, com vínculo direto e permanente ou com vínculo indireto e não permanente), o qual deve prestar contas de seus atos à sociedade, mediante os controles constitucionais republicanos (eleição, plebiscito, referendo) e aqueles instituídos pelo Estado, inseridos no Sistema de Controle da Administração (Controle Externo, Controle Interno e Controle Social). (SERRA, 2012)

Foi selecionado um julgado por ano, de acordo com a pertinência do tema e em razão do maior detalhamento de informações - como a participação dos gestores, a organização dos relatórios, a razoabilidade dos prazos em que foram apresentados os relatórios e a transparência no procedimento.

3.1 Acórdão nº 1.687/09

O Acórdão em nº 1.687/09 (BRASIL, 2009) decorreu de solicitação do Plenário do Congresso Nacional visando à realização de auditoria operacional e financeira no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com enfoque nos convênios celebrados com Estados, Municípios e entidades privadas sem fins lucrativos, no período de 2003 a 2006, cujo principal objetivo seria a implementação de políticas públicas com o fito de inserir os jovens no mercado de trabalho.

A aludida auditoria foi voltada especificamente para a estrutura e as ações de controle estabelecidas no âmbito dos Ministérios do Trabalho e Emprego (MTE), Cidades e Ciência e Tecnologia, com foco nos seguintes pontos: a) celebração: verificação da capacidade da entidade conveniente para a consecução do objeto proposto e para a realização das atribuições legalmente exigidas na gestão de recursos públicos; b) execução: acompanhamento da execução do objeto avençado; c) prestação de contas: análise adequada e capacidade de detecção de indícios de irregularidades na aplicação de recursos e adoção de medidas com o propósito de resguardar os cofres públicos.

Para a esmerada celebração do convênio, um dos critérios apresentados para a habilitação da entidade privada foi ser constituída como associação civil sem fins lucrativos, fundação ou ser qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

No que concerne à prestação de contas¹¹, a auditoria concluiu serem insatisfatórios os elementos produzidos pelos técnicos do MTE. A avaliação dos relatórios apresentados foi considerada superficial, não contendo sequer planilhas ou outro meio de cotejamento da movimentação dos recursos registrados no extrato da conta bancária com as despesas

¹¹ A equipe de auditoria examinou documentos e relatórios contendo as avaliações elaboradas e explicitadas pelos técnicos em suas peças processuais e, para averiguar a prestação de contas, foram analisadas as seguintes questões: a) A análise da prestação de contas avalia a regularidade da movimentação financeira dos recursos e o nexo de causalidade entre as despesas e o objeto do convênio? b) Existe análise sobre a presença de todos os elementos exigidos para a prestação de contas? c) A análise da prestação de contas avalia a regularidade da movimentação financeira dos recursos e o nexo de causalidade entre as despesas e o objeto do convênio? d) Existe análise sobre a presença de todos os elementos exigidos para a prestação de contas? (BRASIL, 2009)

registradas na relação de pagamentos, de forma a assegurar que a realização do objeto do convênio se deu por meio dos recursos a ele destinados.

Em seu voto, o Ministro Relator Weber de Oliveira (BRASIL, 2009) afirmou que o Tribunal de Contas, ao longo dos anos, assevera reiteradamente o determinante papel que cabe aos órgãos repassadores no tocante à gestão do processo de aplicação de recursos públicos; todavia, o que se vê são sempre problemas históricos refletidos em prestações de contas extemporâneas e na incapacidade de demonstração da boa e regular aplicação dos recursos repassados.

Como solução, o Ministro endossou os fundamentos do Acórdão TCU nº 2.066/2006 - Plenário (BRASIL, 2006), da relatoria do Ministro Substituto Marcos Bem querer Costa, no sentido de que a melhor forma para evitar as negligências ocorridas nas prestações de contas das entidades privadas sem fins lucrativos seria a identificação prévia pelo órgão concedente, a maior concentração no controle preventivo, com a possibilidade de responsabilização, por ato de gestão temerária, dos seus responsáveis.

3.2 Acórdão nº 3.101/2010

Tratou este Acórdão de fiscalização de orientação centralizada (FOC), que, por meio de auditoria,¹² examinou a regularidade de repasses de recursos pelo governo federal para organizações não governamentais (ONGs) e organizações de sociedade civil de interesse público (OSCIPs) no Rio Grande do Sul, por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria, atendendo à solicitação do Congresso Nacional.

Uma das razões que justificaram a realização da auditoria alhures foi, conforme explicitado no relatório:

A utilização cada vez maior do terceiro setor como executor de ações vinculadas às políticas públicas demanda aperfeiçoamento dos controles por parte da Administração Pública, visto que os recursos públicos repassados passam a ser geridos em ambientes externos aos órgãos orçamentários vinculados, por pessoas muitas vezes não preparadas para observar as normas estabelecidas para o uso correto de tais recursos. Ao lado da necessidade de aprimoramento, impende também dar continuidade à atuação sistemática do Tribunal, na realização de fiscalizações específicas nos entes do terceiro setor. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar melhoria na organização administrativa e nos controles internos. (BRASIL, 2010)

¹² A auditoria abrangeu cinco entidades convenientes e dez órgãos concedentes. Foram incluídos no trabalho vinte e nove convênios e dez contratos de repasse, totalizando R\$ 65 milhões. (BRASIL, 2010)

Entre outras irregularidades encontradas durante a ocorrência da auditoria, apontam-se as seguintes, que interessam ao tema discutido no presente trabalho: ausência de fiscalização pelo concedente, prestação de contas inconsistente e com informações contraditórias, documentos arquivados de forma inadequada e comprovantes de despesa que não permitem aferir a regular aplicação dos recursos, análise intempestiva das prestações de contas e prestação de contas anual incompleta ou inexistente.

O Ministro Relator Weber de Oliveira (BRASIL, 2010) certificou que essas irregularidades refletem falhas na gestão de convênios e contratos de repasse, em aspectos procedimentais e técnicos, que têm como consequência déficit de transparência na gestão de recursos públicos e aumento de exposição dos órgãos e entidades federais repassadores voluntários de recursos públicos a riscos de fraudes, antieconomicidades, ineficiências e comprometimento de alcance dos resultados em termos de qualidade e prazo.

Outrossim, concluiu que a natureza e recorrência dos problemas identificados permite inferir que estão associadas à falta de capacidade de gestão e desconhecimento dos normativos que tratam do uso de recursos públicos e consequente prestação de contas por parte de algumas das ONGs analisadas, bem como a deficiências no acompanhamento e fiscalização por parte dos órgãos repassadores (BRASIL, 2010).

3.3 Acórdão nº 2.569/2011 – Segunda Câmara

O Acórdão nº 2.569/2011, da Segunda Câmara (BRASIL, 2011), tratou da prestação de contas ordinárias referentes ao exercício de 2005 da entidade qualificada como Organização Nacional, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), que firmou contrato de gestão com a União, representada pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).

Ao longo do relatório apresentado pela unidade técnica, foi trazida à baila a discussão acerca do regime jurídico das Organizações Sociais (OS), das características do contrato de gestão, bem como, dos limites ao controle exercido pelo TCU, alegando que o controle a ser desempenhado pelas entidades supervisoras da OS, por força do disposto no § 1º do art. 8º da Lei 9.637/1998¹³, não exclui o controle a cargo deste Tribunal de Contas, que detém

¹³ Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada. § 1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de

competência constitucional para tanto, principalmente a partir da Emenda Constitucional 19/1998, que estabeleceu explicitamente que a prestação de contas é devida por qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária

Em seu voto, o Ministro Relator André Luiz de Carvalho (BRASIL, 2011) sustentou que as irregularidades identificadas na prestação de contas anuais analisadas tinham origem fundamentalmente na total inobservância, por parte dos gestores do CGEE, aos princípios da administração pública, particularmente os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da economicidade, o que passou despercebido pelo controle do MCT.

3.4 Acórdão nº 770/2013 – Plenário

No Acórdão nº 770/2013, do Plenário (BRASIL, 2013), foi examinada a tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Presidência da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro), fundação pública vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em virtude de irregularidades consubstanciadas na celebração, execução e prestações de contas parcial e final do Convênio nº 5/2000 (Siafi nº 398.874), firmado com a Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas, geralmente nominada como Social Democracia Sindical (SDS), e em virtude, ainda, da falta de devolução de quantia aplicada em desacordo com o plano de trabalho, correspondente à contrapartida pactuada.

Em referência à prestação de contas, foi registrado no relatório, entre outras irregularidades: a ausência de comprovação da aplicação da contrapartida pactuada, levando à presunção legal do uso indevido, para esse fim, dos recursos transferidos pela concedente; ausência de planilha orçamentária com detalhamento dos preços unitários, de pesquisa de mercado e de justificativa dos preços dos serviços a serem contratados para execução do convênio prestação de contas final intempestiva e incompleta, contendo, em especial, comprovantes de despesas que não discriminam os serviços prestados e não estabelecem, de forma inequívoca, o nexo de causalidade com as receitas do convênio.

gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro. (BRASIL, 1998)

Após esse diagnóstico, o Ministro Relator (BRASIL, 2013) entendeu necessária a expedição de recomendação à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no sentido de que fossem promovidos estudos com vistas a avaliar a conveniência e oportunidade de instituir órgão público específico junto ao referido ministério, destinado a exercer a supervisão e a coordenação centralizadas sobre os programas de trabalho e as diversas ações empreendidas, descentralizada e isoladamente, pelos diversos ministérios e órgãos superiores do Executivo federal, por meio de relações de parceria e colaboração com o Terceiro Setor. Esse órgão específico atuaria à semelhança do que é feito pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST)¹⁴ do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) junto às empresas estatais, melhorando o planejamento e a gestão sobre as complexas relações com as entidades do terceiro setor, promovidas, inclusive, pela aplicação de recursos públicos federais voluntariamente transferidos

4 O SISTEMA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA LEI Nº 13.019/2014

Dos julgados do Tribunal de Contas da União analisados anteriormente, depreendeu-se que os maiores entraves para a realização da prestação de contas pelos órgãos responsáveis pelo controle interno seriam: a) ausência de organização por parte das entidade beneficiadas e da própria Administração Pública; b) prestação de informações incompletas ou fornecimento de dados contraditórios que impedem que seja verificada a esmerada utilização dos recursos concedidos; c) falta de zelo dos gestores no que tange a observância dos princípios da

¹⁴“De acordo com o artigo 2º do Anexo 1 do Decreto nº 7.063 de 13 de janeiro de 2010, que aprovou a Estrutura Regimental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST) é um órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado do Planejamento, sendo ligado diretamente à Secretaria-Executiva. A atuação do DEST se dá sobre as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto, ou seja, as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas, denominadas empresas estatais. As empresas estatais são pessoas jurídicas de direito privado e estão organizadas, em sua maioria, sob a forma de sociedades de capital por ações e de empresas públicas. Encontram-se, ainda, entre as subsidiárias e controladas dessas empresas, sociedades civis ou por cotas de responsabilidade limitada. O DEST é responsável pela elaboração do Programa de Dispêndios Globais – PDG – e da proposta do Orçamento de Investimentos – OI – das empresas em que a União detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social. Cabe ao DEST o acompanhamento e disponibilização das informações econômico-financeiras das empresas estatais, bem como se manifestar sobre os pleitos das empresas estatais, no que se refere à política salarial, aprovação e eventuais modificações nos planos de previdência dessas empresas e seu quantitativo de empregados. O aperfeiçoamento da gestão administrativa, através do aumento da eficácia e transparência na atuação das empresas estatais federais, também tem orientação e motivação do Departamento, em busca permanente do fortalecimento das empresas do Governo.” (BRASIL, 2010)

administração pública; d) insuficiência de conhecimento de gestão, das organizações da sociedade civil, para lidar com recursos públicos; e) inexistência da prestação de contas e f) o seu exame intempestivo, pelo controle interno, quando realizado.

Diante desse cenário tem-se que os dispositivos da Lei nº 13.019/2014 dedicados à prestação de contas das Organizações da Sociedade Civil (OSC) serão de extrema utilidade para o controle interno da administração pública, já que sistematizam todo o procedimento a ser seguido pelas entidades, desde o momento da celebração da parceria.

O aspecto mais importante acerca dos mecanismos de prestação de contas das Organizações da Sociedade Civil a Administração Pública, foi sua previsão legal expressa na Lei nº 13.019/2014, vez que até o seu advento, tais normas eram geralmente estabelecidas em atos administrativos normativos – portanto infralegais – sujeitos a constantes alterações pela administração pública, afetando a regularidade e a segurança jurídica do sistema de prestação de contas.

A lei previu diversas normas acerca da prestação de contas, desde um Capítulo específico (Capítulo IV – Da prestação de Contas – art. 63 a 72), até diversas normas esparsas que tratam do dever de prestar e tomar contas das entidades nas várias etapas de sua formalização e execução.¹⁵ Ainda quanto a prestação de contas, a Lei nº 13.019/2014 ainda promoveu alterações na Lei de Improbidade Administrativa¹⁶ e na Lei das OSCIPs¹⁷. A Lei nº 13.019/2014 foi regulamentada pelo Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, que contém também um capítulo sobre a matéria (Capítulo VII – Da prestação de contas – art. 54 a 70), com três seções: disposições gerais, prestação de contas anual e prestação de contas final.

Antes mesmo da sua entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014, já foram alterados alguns aspectos da prestação de contas, notadamente após a entrada em vigor da Lei nº 13.204/2015.

Consoante se verifica do estudo completo da norma Lei nº 13.019/2014, procurou-se não só implantar as normas gerais para a prestação de contas das organizações da sociedade civil, como buscou-se a simplificação e a racionalização dos seus procedimentos, o que será

¹⁵ Art. 2º, inciso XIV, art. 11, Parágrafo Único; art. 35-A, Parágrafo Único, inciso I; art. 49, art. 51, Parágrafo Único; art. 59; art. 59, § 1º, inciso V; art. 61, inciso IV; art. 62, inciso II; art. 73, § 2º; art. 81-A, inciso II; art. 87.

¹⁶ Foi alterado o artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), passando a constituir ato de improbidade que causa lesão ao erário. Outrossim, foi alterado o artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), passando a constituir ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração.

¹⁷ Foi alterado o artigo 1º da Lei nº 9.790/1999 (que trata das OSCIP) para incluir a exigência temporal do seu funcionamento, a saber: “Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei.” (BRASIL, 1999).

feito mediante o fornecimento de manuais específicos, pela Administração Pública, às Organizações da Sociedade Civil (OSC) (art. 63, § 1º, da Lei nº 13.019/2014).

A prestação de contas foi conceituada pelo art. 2º, inciso XIV, da Lei nº 13.204/2015, como o

“[...] procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo duas fases: a) apresentação das contas, de responsabilidade da organização da sociedade civil; b) análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da administração pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle” (BRASIL, 2015)

Embora a lei disponha a respeito da simplificação dos procedimentos, a prestação de contas apresentada pela Organização da Sociedade Civil (OSC) deve abranger elementos (art. 64) e documentos (art. 66) que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado (art. 67), com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados – até o período de que trata a prestação de contas.

Neste sentido, deverão ser analisados os dados financeiros fornecidos pela Organização da Sociedade Civil (OSC) com o intuito de estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, sua conformidade e o cumprimento das normas estabelecidas. (art. 64, § 2º)

Ademais, as prestações de contas serão analisadas a partir dos documentos componentes do plano de trabalho, do relatório de execução do objeto elaborado pela própria Organização da Sociedade Civil (OSC) contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados; e por meio do relatório de execução financeira, com descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto, na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho. (art. 66)

O gestor emitirá parecer técnico de análise de prestação de contas da parceria celebrada. (art. 67)

Em relação ao prazo, o art. 69 da lei dispõe que a Organização da Sociedade Civil (OSC) prestará contas da boa e regular aplicação dos recursos recebidos no prazo de até 90 dias a partir do término da vigência da parceria ou no final de cada exercício, se a duração da parceria exceder um ano, contudo, o prazo final para a prestação de contas será estabelecido de acordo com a complexidade do objeto da parceria. (art. 69, § 1º)

A Administração Pública manifestará de forma conclusiva sobre as prestações de contas, podendo aprovar, aprovar com ressalvas ou rejeitar e determinando a instauração de tomada de contas especial. (art. 69 § 5º e 70)

O que se pode perceber é que a Lei 13.019/2016 criou um sistema de prestação de contas até então inexistente em relação às parcerias firmadas com as Organização da Sociedade Civil (OSC) e que tal sistema contém um rito padronizado com enfoque no controle interno, sobretudo com destaque à função do gestor – sem, todavia, deixar clara a possibilidade da instauração de tomada de contas especial em caso da rejeição das contas, tomada de contas, esta, que deverá ser encaminhada ao Tribunal de Contas competente para apreciação.

A existência do plano de trabalho, o estabelecimento de relatórios específicos, a delimitação de prazos e a responsabilidade do gestor em formular os relatórios com requisitos pré determinados proporcionam maior segurança às celebrações de parcerias, além do que, facilitam a atuação do Tribunal de Contas da União no caso de instauração de tomada de contas especial, na hipótese de rejeição das contas prestadas pelas Organizações da Sociedade Civil (OSC).

Conquanto a Lei nº 13.019/2014 promova a sistematização das prestações de contas, é fundamental destacar que suas exigências não se aplicam às Organizações Sociais (OS) e nem às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), que são regidas por legislações próprias – mesmo diante do fato de que tais legislações não versarem assertivamente a respeito das prestações de contas.

4.1 A aplicação da lei nº 13.019/2014 no Tribunal de Contas da União

A análise diagnóstica empreendida neste tópico refere-se à coleta de dados realizada em agosto de 2016. A busca se deu através do termo “Lei nº 13.019” e foram levantados dez julgados sobre o tema. Todavia, é necessário ressaltar que a Lei 13.019/2014 somente entrou em vigor em 23 de janeiro de 2016, o que justifica o número reduzido de julgados a esse respeito.

Através do exame detalhado dos julgados, foi possível identificar que a Corte de Contas mencionou a legislação pesquisada como um objetivo a ser alcançado; ou apenas se refere às alterações legislativas feitas por ela na Lei nº 8.429/1999 (Improbidade Administrativa), como no AC 3.713/2015 (BRASIL, 2015).

Logo, não foi localizado no Tribunal de Contas da União nenhum caso concreto em que tenha havido aplicação dos dispositivos sobre prestação de contas elencados na Lei nº 13.019/2014.

Embora não guarde relação diretamente com o tema examinado no presente trabalho, é interessante salientar o AC 3715/ 2015 (BRASIL, 2015), que versa a respeito do veto do art. 74 da Lei nº 13.019, que responsabilizava administrativa, penal e civilmente o responsável que concluísse indevidamente por parecer técnico pela capacidade operacional e técnica da Organizações da Sociedade Civil (OSC).

5 CONCLUSÕES

O presente trabalho objetivou analisar os julgados do Tribunal de Contas da União a respeito das prestações de contas realizadas pelas entidades receptoras de recursos públicos, bem como sobre o funcionamento do controle interno exercido sobre essas parcerias, antes de depois do advento da Lei nº 13.019/2014.

Para que fosse possível melhor compreensão do trabalho, buscou-se demonstrar as definições de controle interno exercido pelo Poder Executivo e controle financeiro presente no art. 74 da CF/88 – ou seja, o controle administrativo em face dos atos e atividades dos órgão e entidades vinculadas ao Poder Executivo e o controle financeiro que determina que os órgãos financeiros e contábeis da Administração devem examinar o modo como foram efetuadas as despesas antes da prestação de contas ao Tribunal de Contas.

Percebeu-se, ao longo da pesquisa realizada no Tribunal de Contas da União, que aquela Corte, antes mesmo da aprovação do projeto de lei relativo à Lei nº 13.019/2014, já encontrava-se predisposta a reduzir sua responsabilidade direta sobre as prestações de contas das entidades estudadas e fortalecer o controle interno exercido pelo Poder Executivo.

Assim é que, com o fito de investigar com maior profundidade a forma que ocorria o controle dessas entidades e a eficácia deste controle, procedeu-se pesquisa jurisprudencial no Tribunal de Contas da União. Dos casos estudados, concluiu-se que não havia critérios específicos que estabelecessem o modelo a ser utilizado nas prestações de contas, logo, o controle mostrava-se insuficiente e frágil.

Considerando que o núcleo do trabalho foi o exame das prestações de contas antes e depois da Lei nº 13.019/2014, analisou-se os dispositivos da referida lei que versam sobre as prestações de contas das entidades receptoras de recursos públicos por meio de parcerias firmadas.

Percebe-se que foram implementados pela lei mecanismos que permitem a avaliação do andamento da parceria, das atividades de fato realizadas e o controle dos resultados. Diante de tais mecanismos, pode-se esperar uma prestação de contas mais coerente e organizada, que propicia melhor execução das atividades as quais se propõem as entidades, bem como a fiscalização mais atenta por parte do órgão concedente de recursos públicos.

Sob essa ótica, concluiu-se que, assim como o Tribunal de Contas da União já entendia, foram ampliadas e especificadas as funções das entidades e dos seus gestores para a esmerada prestação de contas, através de um sistema racional e simplificado

Não se pode deixar de ressaltar que o fortalecimento do controle interno é benéfico não só aos resultados esperados com a realização das parcerias, mas também ao próprio administrador que consegue organizar sua gestão e alcançar uma boa prestação administrativa, além de evitar o exercício do controle externo pelo Tribunal de Contas da União – que sobrecarregado, muitas vezes não é capaz de exercer sua função adequadamente em razão da ausência de elementos essenciais prejudicados pela inobservância do controle interno.

Por fim, procedeu-se pesquisa atual para verificar se os dispositivos da Lei nº 13.019/2014 já estão sendo aplicados e levados ao Tribunal de Contas da União. Concluiu-se que, embora o controle das entidades se mostrasse ineficiente, ainda não é possível verificar julgados daquela Corte que abordem as novas regras das prestações de contas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Diário Oficial da União, 5 out. 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 05 set. 2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del200.htm>. Acesso em: 05 set. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 05 set. 2016

BRASIL. 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: 05 set. 2016

BRASIL. Lei nº 13.019, de 30 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, 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; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm)>.htm. Acesso em: 05 set. 2016

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 770/2013, Plenário*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1.687/2009*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 3.101/2010*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.569/2011, Segunda Câmara*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=1&dpp=20&p=0>>. Acesso em: 13 dez. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 3.713/2015*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 3.715/2015*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa nº 47/2004*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>>. Acesso em: 05 set. 2016.

BORGES, Carlos Alberto Nunes; CAMPOS, Sandra Maria de Carvalho. *Implementação, estudo e avaliação dos controles internos*. Belo Horizonte: TCEMG, maio 1999. Apostila.

COSTA, Daniela Paes. Prestação de contas. In: SZAZI, Eduardo. *Terceiro Setor: Temas Polêmicos 2*. São Paulo: Peirópolis, 2005. p. 13-44.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro setor e Estado: legitimidade e regulação: por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 7. ed. Atualização de Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

FERRAZ, Luciano de Araújo. *Controle da administração pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

FRANÇA, Phillip Gil. *O controle da administração pública: discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(RE)pensando a pesquisa jurídica*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

SCHOENMAKER, Janaina. *Controle das parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor pelos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SERRA, Rita de Cássia Chió. *Accountability democrática e as ouvidorias*. In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL: perspectivas e desafios. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 19 de outubro de 2012. Apresentação. Disponível em:

<<http://www.tce.mg.gov.br/transparenciaecontrolesocial/images/pdf/Rita-Chio.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2013.