A RELEVÂNCIA DO TERCEIRO SETOR PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O CONTROLE EXERCIDO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

RESUMO
O presente trabalho pretende analisar o Terceiro Setor e os instrumentos de formalização de parcerias com a Administração Pública. Sem qualquer pretensão de esgotar o tema, busca-se explorar os aspectos que envolvem o tema e, de alguma forma, contribuir para o esclarecimento dos limites entre as instâncias e melhor identificação dos critérios enfrentados no controle exercido pelo Ministério Público, levando em conta a complexidade das estruturas organizacionais do Terceiro Setor e considerando a necessidade de se equilibrar a autonomia das organizações sociais e a supervisão efetiva realizada pelo Poder Público. Para tanto, as linhas iniciais do trabalho se dedicam ao entendimento do Terceiro Setor por meio de uma abordagem teórico-conceitual. Em seguida, aprofundando a temática, são abordadas as questões atinentes aos instrumentos de formalização de parcerias. Por fim, discorre-se acerca da atuação do Ministério Público na fiscalização das atividades do Terceiro Setor, ressaltando sua função de garantir a transparência e o uso adequado dos recursos.

PALAVRAS-CHAVE: Terceiro Setor. Instrumentos de Parcerias. Fiscalização pelo Ministério Público.

INTRODUÇÃO

O Terceiro Setor é uma esfera composta por organizações da sociedade civil de caráter privado e não lucrativo que desempenha um papel crucial na contemporaneidade, atuando como um elo fundamental entre o Estado e a sociedade.

A relevância do Terceiro Setor para o Poder Público se manifesta de diversas formas. Primeiramente, estas organizações frequentemente atuam em lacunas deixadas pelo Estado, oferecendo serviços e apoio a populações que, de outra forma, poderiam permanecer desassistidas. Além disso, a flexibilidade e a capacidade de inovação do Terceiro Setor permitem uma resposta mais rápida e eficaz a desafios sociais emergentes, complementando as ações do governo.

No Brasil, segundo dados do Mapa das organizações da Sociedade Civil do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), constam 879.326 organizações ativas até 2023. Registrou-se um aumento de 7,8% de OSCs ativas em relação a 2021.

No entanto, a interação entre o Terceiro Setor e o Poder Público não está isenta de desafios. Questões relacionadas à governança, transparência, financiamento e eficácia operacional são cruciais para a efetividade dessa parceria. Assim, torna-se essencial

compreender os mecanismos de colaboração, os instrumentos contratuais envolvidos e os princípios que regem essa relação.

Este artigo busca, portanto, não apenas destacar a importância do Terceiro Setor para o Poder Público, mas também analisar como essa relação pode ser otimizada para melhor servir ao interesse público. Através de uma análise detalhada dos conceitos e instrumentos contratuais que moldam essa interação, propõe-se oferecer uma visão abrangente e crítica sobre o tema, contribuindo para um entendimento mais profundo e para o aprimoramento das políticas públicas relacionadas ao Terceiro Setor. Além disso, este artigo explica a atuação do Ministério Público como fiscal das parcerias realizadas entre o Terceiro Setor e o Poder Público.

Importante notar que o Terceiro Setor, distinto das esferas estatal e de mercado, ganhou destaque no Brasil a partir da década de 1970. Esse setor abrange entidades sem fins lucrativos, que não se enquadram nas características dos dois primeiros setores da sociedade. Sua evolução está ligada às transformações na reforma do Estado brasileiro, especialmente nos anos 1980 e 1990, marcados por crises e interferências estatais na esfera produtiva.

O crescimento do Terceiro Setor está diretamente ligado às mudanças no modelo de gestão pública promovidas a partir da década de 1990. O Brasil passou a implementar princípios da Nova Administração Pública que surge como uma resposta à crise do modelo burocrático weberiano – caracterizado pela rigidez de processos e excesso de normas gerando a ineficiência na prestação de serviços.

Assim, a Nova Administração Pública trouxe uma forte tendência em redução do papel do Estado na economia e com isso um incentivo à participação da iniciativa privada e do Terceiro Setor na execução dos serviços públicos.

Sendo assim, conhecer as parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor são fundamentais para a execução de políticas públicas e serviços de interesse coletivo.

1 CONCEITO

O Terceiro Setor, uma expressão traduzida do inglês third sector, é um termo que passou a ser utilizado no Brasil no final da década de 80 e início dos anos 90. Este setor pertence a um universo institucional próprio, distinto tanto do setor público quanto do privado (Mânica, 2005, p. 57).

Paes (2003, p. 88) afirma ainda que:

> Pode-se, assim, conceituar o Terceiro Setor como o conjunto de organismos, organizações ou instituições sem fins lucrativos dotados de autonomia e administração própria que apresentam como função e objetivo principal atuar voluntariamente junto à sociedade civil visando ao seu aperfeiçoamento.

A definição do Terceiro Setor é ampla e difusa, caracterizando-se por organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas com ênfase na participação voluntária e em um âmbito não governamental. Estas organizações dão continuidade às práticas tradicionais de caridade, filantropia e mecenato, expandindo seu sentido para outros domínios, graças à incorporação do conceito de cidadania e suas múltiplas manifestações na sociedade civil.

O antropólogo Rubem César Fernandes (1997, p. 23) descreve o Terceiro Setor como composto por organizações sem fins lucrativos, que enfatizam a participação voluntária e operam fora do governo, continuando as práticas tradicionais de caridade e filantropia, mas expandindo seu alcance graças à incorporação do conceito de cidadania.

Esta definição sugere uma experimentação social, um esforço colaborativo para reunir instituições diversas, visando resultados positivos através de uma nova proposta de relação entre o Estado e a sociedade civil.

As entidades do Terceiro Setor incluem associações, fundações e organizações religiosas.

As associações são pessoas jurídicas de direito privado, caracterizadas pela união de pessoas organizadas para fins não econômicos. As fundações diferem das associações, pois correspondem à reunião de bens, enquanto as organizações religiosas representam a terceira espécie de pessoa jurídica no Terceiro Setor.

Todas essas entidades sobrevivem de doações, patrocínios e venda de produtos, atuando com foco em interesses coletivos e possuindo uma capacidade significativa de gerar projetos e mobilizar recursos para o desenvolvimento social.

O surgimento do Terceiro Setor está ligado à reconstrução das utopias sociais transformadoras, essenciais para a motivação e mobilização social. Este processo reflete uma nova concepção de cidadania na sociedade brasileira, tratada não apenas como uma categoria individual, mas também coletiva.

O Terceiro Setor emerge como um espaço onde o conflito social é reconhecido e continuamente discutido nas agendas de negociação, resgatando regras de civilização e reciprocidade e reconhecendo como legítimos detentores de direitos grupos anteriormente marginalizados.

A relação do Terceiro Setor com o Poder Público objetiva o aprimoramento da aplicação dos instrumentos contratuais para alcançar resultados eficientes, com planejamento, regulamentação e fiscalização adequados. Este setor representa uma nova forma de relação entre indivíduos, coletivos, o Estado e a iniciativa privada, exigindo um conhecimento conceitual e principiológico para o sucesso dessa interação.

A análise dos instrumentos contratuais, tanto clássicos quanto modernos, é crucial para entender essa dinâmica e para a regulamentação eficaz dos convênios e parcerias estabelecidas.

Em resumo, o Terceiro Setor no Brasil é um campo em constante evolução, desempenhando um papel vital na sociedade ao preencher lacunas deixadas pelo Estado e pelo setor privado. Sua importância vai além da prestação de serviços, abrangendo a promoção da cidadania, a inclusão social e a participação ativa na construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

1.1 Natureza Jurídica

No contexto do novo regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil (OSCs), instituído pela Lei nº 13.019/2014, é fundamental compreendermos a natureza jurídica dos instrumentos utilizados.

Os instrumentos de formalização de parcerias representam uma tentativa do legislador de diferenciar esse tipo de vínculo da lógica contratual tradicional, orientada pela prestação de serviços mediante contraprestação ou pela execução de obrigações mediante sanções unilaterais.

Conforme destacam os autores Carlos Ari Sundfeld e Rodrigo Pagani de Souza, os instrumentos de parceria não podem ser compreendidos sob a ótica estrita dos contratos administrativos, pois sua essência não reside na obtenção de vantagens diretas para o Estado, mas na promoção de interesses públicos por meio da atuação colaborativa de organizações da sociedade civil. Em outras palavras, o foco é a parceria para alcançar finalidades públicas, e não a execução de um objeto sob o regime de obrigações rígidas e penalidades típicas dos contratos

Os autores apontam que a natureza jurídica desses instrumentos é de ajuste de colaboração institucional, ou seja, eles são acordos formais que envolvem compromissos mútuos, mas que não se confundem com contratos de compra e venda de serviços. Ao invés

disso, eles incorporam valores como a confiança mútua, a autonomia das partes e o interesse recíproco pela concretização de políticas públicas.

Portanto, a natureza jurídica está mais próxima dos acordos de cooperação interinstitucional do que dos contratos administrativos clássicos. Eles constituem uma inovação importante dentro da Administração Pública contemporânea, alinhada com os princípios da Nova Governança Pública e da promoção do controle social.

2 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE FORMALIZAÇÃO DE PARCERIAS

2.1 Convênios

Convênios são instrumentos jurídicos caracterizados por acordos de vontades, onde pelo menos uma das partes é a Administração Pública. Eles visam a conjugação de esforços e recursos para atingir objetivos de interesse público, sem intuito lucrativo.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2006, p. 407-408), “convênios são acordos, mas não contratos, pois não há partes com interesses opostos, mas partícipes com as mesmas pretensões”.

Maria Sylvia Zanella di Pietro (2009, p. 336) define convênios como “ajustes entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos comuns, mediante mútua colaboração.”

Diferentemente dos contratos administrativos, onde há interesses contrapostos, nos convênios os interesses são convergentes e comuns entre os partícipes. Enquanto nos contratos há uma relação de troca, nos convênios há uma cooperação mútua para alcançar um objetivo comum. Isso implica uma natureza jurídica distinta, focada na colaboração e não na contraprestação.

Os convênios podem ser classificados em dois tipos principais:

- Convênios público-públicos: Celebrados entre entes federativos, como parte da descentralização administrativa. Eles são fundamentais para a coordenação e execução integrada de serviços federais.
- Convênios público-privados: Envolvem a Administração Pública e entidades privadas, com o objetivo de fomentar atividades de interesse público, como auxílios financeiros ou subvenções.

A formalização de um convênio envolve várias etapas: a) Planejamento: Definição clara dos objetivos e recursos necessários; b) Elaboração do Termo de Convênio: Detalhamento das obrigações de cada partícipe; c) Aprovação Legal: Análise da legalidade e viabilidade do convênio; d) Assinatura: Formalização do acordo entre as partes; e) Execução: Implementação das ações previstas no convênio; e f) Fiscalização e Avaliação: Monitoramento do cumprimento das metas estabelecidas.

Elaborando um exemplo ilustrativo temos um convênio público-privado entre uma prefeitura e uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) para a realização de um projeto de recuperação ambiental em um parque urbano.

A prefeitura fornece recursos financeiros e logísticos, enquanto a OSCIP contribui com expertise técnica e voluntários. Juntos, eles estabelecem metas de reflorestamento, educação ambiental e manutenção do parque.

O convênio é formalizado após a aprovação legal e a assinatura de ambas as partes, seguido pela execução conjunta do projeto e avaliação periódica dos resultados alcançados.

2.2 Contratos Administrativos

Contratos administrativos são instrumentos jurídicos fundamentais na relação entre a Administração Pública e particulares. Eles são regulados pelo direito público e têm como objetivo a execução de atividades que traduzem interesse público.

Os contratos administrativos são instrumentos essenciais na formalização das relações entre o Poder Público e o Terceiro Setor. Eles são regulados principalmente pela nova lei de licitações e contratos, a Lei n. 14.133, de 2021, que substituiu a antiga Lei n. 8.666, de 1993, e caracterizam-se pela presença do Estado em posição de supremacia, devido à primazia do interesse público sobre o particular.

Os contratos administrativos distinguem-se dos contratos privados pela sua natureza jurídica especial. Eles são celebrados sob um regime jurídico de direito público, o que implica a sujeição aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. Esses princípios garantem que os contratos sejam cumpridos conforme acordado, respeitando o equilíbrio na relação contratual e atendendo ao interesse público.

Conforme José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 169), “um contrato administrativo é um ajuste entre a Administração Pública e um particular, regulado pelo direito público, com o objetivo de realizar uma atividade de interesse público.”

Diogenes Gasparini (2004, p. 556) o define como “um ato plurilateral ajustado pela Administração Pública, cujas condições de execução podem ser alteradas unilateralmente pela Administração, resguardando os interesses patrimoniais do particular.”

Maria Sylvia Zanella di Pietro (2007, p. 243-265) aponta características essenciais dos contratos administrativos:

- Presença da Administração Pública: A Administração sempre aparece em posição de supremacia, buscando atender ao interesse público.
- Finalidade pública: Todos os atos e contratos da Administração devem visar o interesse público.
- Obediência à forma prescrita em lei: O contrato deve seguir as exigências legais quanto à forma e aos requisitos.
- Procedimento legal: A lei estabelece procedimentos obrigatórios para a celebração de contratos, que podem variar conforme a modalidade.
- Contrato de adesão: As cláusulas são fixadas unilateralmente pela Administração.
- Natureza intuitu personae: Exige-se que o contratado seja escolhido com base em características pessoais, vedando-se a subcontratação, cessão ou transferência do objeto licitado.
- Cláusulas exorbitantes: Cláusulas que conferem privilégios à Administração, não comuns em contratos entre particulares.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 615) distingue os contratos administrativos dos contratos de direito privado da Administração: Enquanto os primeiros são regidos pelo Direito Administrativo e têm como objeto a concessão de serviço público, concessão de obra pública ou a concessão e uso de bem público, os segundos são regidos pelo direito privado.

A formalização de um contrato administrativo exige o cumprimento de procedimentos legais, como licitação, autorização legislativa, avaliação, motivação e indicação de recursos orçamentários. A licitação, em particular, é um processo essencial para garantir a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.

A formalização ocorre por meio de termos como “termo de contrato”, “carta-contrato”, “nota de empenho de despesa”, entre outros. A publicação do contrato e a inclusão das cláusulas necessárias são requisitos legais para sua validade.

Embora a regra geral nas contratações públicas seja a obrigatoriedade da licitação, conforme determina o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, é importante destacar que essa não é a única forma de formalização de ajustes pela Administração Pública.

A própria Lei nº 14.133/2021, que estabelece o novo regime jurídico das licitações e contratos administrativos, reconhece expressamente situações excepcionais em que a licitação é dispensável (arts. 74 e 75) ou inexigível (art. 74, inciso III e art. 76).

Nesses casos, a Administração poderá celebrar contratos diretamente com terceiros, desde que respeitados os requisitos legais e devidamente motivada a escolha do particular. Assim, a licitação é a regra, mas não o único caminho disponível — cabendo à Administração avaliar, dentro dos limites legais, qual o instrumento mais adequado para atingir o interesse público.

No contexto do Terceiro Setor, os contratos administrativos apresentam desafios específicos.

As entidades do Terceiro Setor, ao celebrarem contratos com a Administração Pública, devem se adequar às formalidades e exigências legais, o que pode ser complexo devido à natureza burocrática do processo.

Além disso, a proibição de subcontratação ou cessão do contrato, a menos que prevista em lei ou no edital de licitação, pode limitar a flexibilidade operacional dessas entidades.

Os contratos administrativos são fundamentais para a formalização das relações entre o Poder Público e o Terceiro Setor. Eles garantem que os interesses públicos sejam atendidos e que as relações contratuais sejam regidas por princípios de legalidade e moralidade.

No entanto, as características específicas desses contratos, como as cláusulas exorbitantes e os procedimentos de licitação, podem representar desafios para as entidades do Terceiro Setor.

É essencial que haja um equilíbrio entre a necessidade de cumprir as formalidades legais e a flexibilidade necessária para que o Terceiro Setor possa operar eficientemente em parceria com o Poder Público.

2.3 Contratos de Gestão

Os Contratos de Gestão emergiram como uma inovação na administração pública, especialmente no contexto da reforma do Estado. Eles representam um mecanismo de parceria entre o Poder Público e entidades da administração direta, indireta ou Organizações Sociais, visando a melhoria da gestão e a eficiência na prestação de serviços públicos.

Contratos de Gestão, conforme definidos na Lei n. 9.637/1998, são instrumentos firmados entre o Poder Público e entidades qualificadas como Organizações Sociais. Eles têm como objetivo formar parcerias para o fomento e execução de atividades em áreas de relevância pública (Brasil, 1997, p. 36).

Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro (2000, s. p.), sobre o histórico do Contrato de Gestão:

> Os primeiros contratos de gestão com empresas estatais foram celebrados, na esfera federal, com a Companhia Vale do Rio Doce - CVRD e a Petróleo Brasileiro S.A - PETROBRÁS (ambos com base no Decreto n. 137, de 27.5.91, que instituiu o Programa de Gestão das Empresas Estatais). Também foi celebrado contrato de gestão com o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais, antiga Fundação das Pioneiras Sociais (fundação governamental); essa transformação parece ter tido por objetivo aproximar a entidade dos antigos serviços sociais autônomos (SESI, SESC, SENAI etc.), considerados como entidades paraestatais, porém não integrantes da Administração Indireta. Por sua vez, aquela mesma entidade parece ter inspirado a instituição das organizações sociais, [...].

Desta forma, inspirados em práticas administrativas francesas, esses contratos foram introduzidos no Brasil como parte da reforma do Estado, visando aprimorar a gestão de empresas estatais e serviços públicos.

A natureza jurídica dos Contratos de Gestão é objeto de debate na doutrina jurídica.

Nesse aspecto, Alexandre de Moraes (1998, p. 55) o define o contrato de gestão como "o avençado entre o Poder Público e determinada entidade estatal, fixando-se um plano de metas para essa, ao mesmo tempo em que aquele se compromete a assegurar maior autonomia e liberdade gerencial, orçamentária e financeira ao contratado na consecução de seus objetivos."

Enquanto alguns os consideram como convênios, outros os veem como termos de parceria ou instrumentos análogos.

Essa divergência decorre da ausência de interesses contrapostos, característica típica dos contratos em geral, e da presença de objetivos comuns entre as partes. Portanto, muitos doutrinadores, como Celso Antônio Bandeira de Mello e Maria Sylvia Zanella Di Pietro, argumentam que sua natureza se aproxima mais dos convênios do que dos contratos propriamente ditos.

O contrato de gestão representa uma ferramenta vital para a formalização das relações entre o Poder Público e o Terceiro Setor, especialmente no que se refere às Organizações Sociais. Ele permite uma colaboração efetiva e eficiente, garantindo que as atividades realizadas estejam em consonância com os objetivos públicos e que haja uma fiscalização adequada.

A flexibilidade na destinação de recursos e a dispensa de licitação são aspectos que contribuem para a eficácia desses contratos, enquanto a aderência aos princípios jurídicos assegura a integridade e a transparência do processo.

Os Contratos de Gestão são caracterizados pela cooperação entre o Poder Público e as Organizações Sociais para atingir objetivos de políticas públicas.

Eles são fundamentais para o desenvolvimento de programas de melhoria de gestão, visando alcançar uma qualidade superior de produtos ou serviços prestados ao cidadão.

Esses contratos permitem uma gestão mais flexível e orientada para resultados, diferenciando-se dos tradicionais contratos administrativos pela sua natureza colaborativa e foco em metas de desempenho.

A formalização de um Contrato de Gestão geralmente não exige processo licitatório, dada a sua natureza de convênio.

O processo inclui a definição clara dos objetivos, a identificação dos recursos necessários e a estipulação de indicadores de desempenho.

Após a assinatura do contrato, segue-se a fase de implementação, onde as atividades são executadas conforme o planejado, e o desempenho é continuamente monitorado e avaliado.

Apesar de sua eficácia potencial, os Contratos de Gestão enfrentam desafios, como a necessidade de transparência na gestão dos recursos e a garantia de que os objetivos públicos sejam atendidos. A evolução desses contratos reflete uma tendência de modernização da administração pública, buscando maior eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos

2.4 Termos de Parceria

Os Termos de Parceria representam um mecanismo fundamental na relação entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e as Organizações Sociais (OS) representam categorias distintas dentro do Terceiro Setor, com diferenças

relevantes tanto em seus processos de qualificação quanto na natureza das parcerias que celebram com o Poder Público.

As OSCIPs, reguladas pela Lei nº 9.790/1999, são entidades privadas sem fins lucrativos que, após preenchimento de requisitos legais, obtêm a qualificação por ato do Ministério da Justiça. Sua relação com o Estado se formaliza por meio do Termo de Parceria, instrumento que prevê metas de interesse público, mas assegura ampla autonomia às organizações.

Como salienta Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023, p. 680):

> As OSCIPs representam um avanço na tentativa de institucionalizar a cooperação entre o Estado e a sociedade civil, sem, contudo, transferir a execução de serviços públicos de forma direta.

As Organizações Sociais, por sua vez, disciplinadas pela Lei nº 9.637/1998, são entidades que, após processo de qualificação mais rigoroso e criterioso, celebram Contratos de Gestão com o Poder Público, assumindo a execução de atividades de interesse público sob metas e resultados expressamente pactuados.

Em julgamento da ADI 1.923/DF, o Supremo Tribunal Federal afirmou que o Contrato de Gestão "viabilizará o direcionamento, pelo Poder Público, da atuação do particular em consonância com o interesse público, através da inserção de metas e de resultados a serem alcançados"

Assim, enquanto as OSCIPs operam em regime de cooperação, as OS atuam mediante um vínculo contratual mais exigente, voltado à efetivação de políticas públicas mediante controle de resultados.

Esses instrumentos jurídicos são cruciais para a formalização de parcerias que visam o fomento e a execução de atividades de interesse público.

O Termo de Parceria é definido pela Lei Federal n. 9.790/1999 como o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as OSCIPs (Brasil, 1999). Ele visa a formação de um vínculo de cooperação para o fomento e execução de atividades de interesse público.

A legislação estabelece as diretrizes para a qualificação das OSCIPs e os critérios para a celebração dos Termos de Parceria.

Os Termos de Parceria se distinguem dos contratos administrativos tradicionais e convênios por sua natureza específica de cooperação com as OSCIPs.

Eles são projetados para atender diretamente ao interesse público, não se limitando a satisfazer uma necessidade específica da Administração Pública. Esses termos são parte de uma tendência gerencial na Administração Pública, visando a eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos.

2.4.1 Processo de Formalização

A formalização de um Termo de Parceria exige a observância de procedimentos específicos:

- Qualificação da OSCIP: A entidade deve atender aos requisitos legais para ser qualificada como OSCIP.
- Elaboração do termo: Inclui a definição das metas, resultados esperados, prazos e critérios de avaliação de desempenho.
- Aprovação e assinatura: Após a aprovação legal, o Termo é assinado pelas partes envolvidas.
- Execução e fiscalização: Implementação das atividades previstas e monitoramento contínuo para garantir o cumprimento das metas estabelecidas.

2.4.2 Fiscalização e Controle

A fiscalização dos Termos de Parceria é essencial para garantir a transparência e a efetividade das parcerias. Isso inclui a apresentação de relatórios anuais de execução e a formação de comissões de avaliação para acompanhar o desenvolvimento das atividades e os resultados alcançados.

Um exemplo de Termo de Parceria pode ser observado na colaboração entre uma prefeitura e uma OSCIP para a implementação de um programa de educação ambiental.

A OSCIP traz expertise técnica e recursos humanos, enquanto a prefeitura fornece infraestrutura e financiamento.

O Termo de Parceria estabelece metas claras de educação e conscientização ambiental, com mecanismos de avaliação periódica para medir o impacto do programa.

Os Termos de Parceria são instrumentos vitais para a colaboração entre o setor público e as OSCIPs, promovendo a realização de atividades de interesse público de maneira eficiente

e eficaz. Eles representam uma abordagem moderna e flexível na gestão pública, permitindo que o Estado se beneficie da especialização e da capacidade de inovação do Terceiro Setor.

A escolha do instrumento jurídico adequado para a formalização de parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor depende do objetivo específico da parceria, da natureza das entidades envolvidas e dos interesses públicos a serem atendidos.

Cada instrumento possui características próprias que o tornam mais adequado para determinados tipos de parcerias, sendo fundamental a compreensão de suas especificidades para a efetivação de colaborações eficientes e legais.

3 FISCALIZAÇÃO DAS PARCERIAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

A fiscalização das parcerias entre o Terceiro Setor e a Administração Pública pelo Ministério Público (MP) é um tema de relevância crescente no Brasil.

De acordo com a Carta Magna, (Brasil, 1988), "[o] Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis".

De forma mais restrita, Sérgio de Andréa Ferreira (1983) conceitua a entidade Ministério Público como sendo:

> Magistratura especial ou órgão constitucional representante da sociedade na administração da justiça, incumbido, sobretudo, de exercer a ação penal, de defender os interesses de pessoas e instituições às quais a lei concede assistência e tutela especiais (menores, incapazes, acidentados do trabalho, testamentos, fundações, entre outros contextos) e de fiscalizar a execução da lei.

O Ministério Público atua na fiscalização das entidades do Terceiro Setor, as chamadas organizações não governamentais (ONGs), em especial, no velamento das fundações de direito privado, conforme disposto no Código Civil (arts. 62 e 69), Código de Processo Civil (arts. 1199 e 1204) e Lei de Registros Públicos (arts. 114 e 120).

A atuação do Ministério Público no controle e fiscalização do Terceiro Setor é uma parte importante do sistema de governança e responsabilidade social no Brasil, visando assegurar a transparência, a legalidade e a efetividade das ações dessas organizações.

Com o aumento das interações entre o Estado e as entidades do Terceiro Setor, como as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), surge a necessidade de um controle efetivo para assegurar a correta aplicação dos recursos públicos e a aderência aos princípios da boa administração. Contexto e Importância

O Terceiro Setor, composto por entidades que operam fora do espectro estatal e de mercado, desempenha um papel crucial na execução de serviços públicos e no desenvolvimento social.

As parcerias estabelecidas entre estas entidades e a Administração Pública são fundamentais para a realização de objetivos comuns. No entanto, o envolvimento de recursos públicos nessas parcerias exige uma fiscalização rigorosa para prevenir e identificar qualquer malversação ou desvio de finalidade.

3.1 Papel do Ministério Público

O MP, como guardião da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, tem a função de fiscalizar a execução das parcerias entre o Terceiro Setor e a Administração Pública. Essa fiscalização visa assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios impostos pelo ordenamento jurídico, como legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade.

A Carta Magna de 1988 (Brasil, 1988), em seu art. 129, definiu as principais funções institucionais do Ministério Público, a saber:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

3.2 Métodos de Fiscalização

A fiscalização exercida pelo MP abrange diversos métodos:

- Análise de documentação: Verificação dos termos de parceria, contratos de gestão e outros documentos relevantes.
- Inspeções e auditorias: Realização de inspeções in loco e auditorias para avaliar a aplicação dos recursos e o cumprimento das metas estabelecidas.
- Monitoramento de relatórios: Análise dos relatórios de execução e financeiros apresentados pelas entidades do Terceiro Setor.
- Investigações e inquéritos: Condução de investigações e inquéritos em casos de suspeitas de irregularidades.
- A fiscalização exercida pelo Ministério Público sobre as parcerias do Terceiro Setor opera por meio de métodos variados, todos voltados à proteção do interesse público e da correta aplicação dos recursos.

A análise de documentação é etapa essencial, pois permite verificar a regularidade dos instrumentos celebrados, como contratos de gestão e termos de parceria, assegurando que estejam em conformidade com os princípios constitucionais da legalidade e da moralidade

Em complemento, as inspeções e auditorias realizadas in loco constituem instrumentos eficazes para aferir a execução prática das atividades, conforme destaca Bandeira de Mello (2018, p. 866), ao afirmar que "o controle material da atividade administrativa é necessário para apurar o cumprimento da função pública e a correspondência entre o ato e sua finalidade declarada"

Já o monitoramento de relatórios financeiros e de execução busca garantir a transparência e a continuidade do controle, como reforçado pelo art. 70 da Constituição Federal, que determina a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública.

Finalmente, diante da constatação de irregularidades, o Ministério Público pode instaurar investigações e inquéritos civis, ferramentas que, segundo José dos Santos Carvalho Filho (2022, p. 119), "representam instrumentos de tutela coletiva indispensáveis à defesa do

patrimônio público e dos interesses sociais" (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 36. ed. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2022).

Esses métodos, aplicados de forma integrada, reafirmam o papel do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica e garantidor da boa governança.

3.3 Desafios da Fiscalização

A fiscalização das entidades do Terceiro Setor apresenta desafios relevantes, em razão da complexidade das suas estruturas organizacionais e da variedade de atividades que desenvolvem. Soma-se a isso a dificuldade de harmonizar a autonomia conferida a essas organizações com a necessidade de uma supervisão pública eficaz e responsável.

Além dessas questões, o Ministério Público ainda se depara com limitações de recursos materiais e humanos, bem como com a exigência de conhecimentos técnicos específicos para acompanhar e avaliar adequadamente os diversos campos de atuação das instituições parceiras.

3.4 Casos Práticos de Fiscalização nas Parcerias com o Terceiro Setor

A atuação do Ministério Público no acompanhamento das parcerias celebradas entre a Administração Pública e entidades do Terceiro Setor se materializa em diversas frentes. Entre os exemplos relevantes, destacam-se a apuração de desvios de recursos públicos na gestão de hospitais administrados por Organizações Sociais, a fiscalização de entidades responsáveis por creches conveniadas que apresentaram falhas na prestação de contas, bem como a investigação de Termos de Parceria firmados para projetos esportivos e culturais com indícios de irregularidades financeiras.

Também se incluem iniciativas voltadas ao controle da aplicação de recursos destinados a programas de preservação ambiental desenvolvidos por OSCIPs.

Esses casos ilustram a importância do controle ministerial para garantir que os recursos públicos sejam empregados com eficiência, transparência e em benefício da coletividade. Assim, a fiscalização contínua das parcerias consolida-se como elemento fundamental para assegurar a integridade das ações realizadas, preservar a confiança social nas instituições públicas e viabilizar a efetividade de políticas públicas que atendam aos interesses da sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise apresentada, pode-se concluir que o Terceiro Setor no Brasil, embora complexo e multifacetado em sua definição e estrutura, desempenha um papel crucial no cenário social e político do país.

Historicamente, o fortalecimento do Terceiro Setor está intrinsecamente ligado às transformações do Estado brasileiro, especialmente após a crise burocrática e fiscal enfrentada nas décadas de 1980 e 1990.

A necessidade de reformar o aparato estatal e a busca por novas formas de gestão pública abriram caminho para o surgimento e consolidação do Terceiro Setor como um parceiro vital na prestação de serviços públicos e na promoção do bem-estar social.

Legalmente, o estabelecimento de marcos regulatórios específicos para o Terceiro Setor, incluindo a criação de diferentes categorias de entidades, como as Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, evidencia um esforço para organizar e legitimar suas atividades.

Essas regulamentações visam não apenas diferenciar as entidades de acordo com suas finalidades, mas também assegurar que elas atuem em prol do interesse público.

A implementação de parcerias entre o Terceiro Setor e a Administração Pública, por meio de convênios e outros instrumentos legais, marca uma transição significativa na forma como os serviços públicos são prestados no Brasil.

O Estado, ao invés de ser o único provedor, passa a incentivar e supervisionar a execução desses serviços por entidades do Terceiro Setor, assumindo um papel mais regulador e fiscalizador.

Contudo, esse cenário também traz desafios, principalmente no que tange à fiscalização e ao controle das atividades do Terceiro Setor.

A preocupação com o uso indevido de recursos públicos e a infiltração de agentes mal-intencionados nesse setor ressalta a necessidade de um sistema de controle mais robusto e eficiente, envolvendo tanto mecanismos internos de governança quanto a supervisão de órgãos externos ao Ministério Público.

Além disso, a participação ativa da sociedade civil é fundamental para garantir a transparência e a eficácia das ações do Terceiro Setor.

Em suma, o Terceiro Setor no Brasil é um campo dinâmico e essencial para a estrutura social e política do país, exigindo uma abordagem equilibrada que combine flexibilidade operacional com rigor na fiscalização e na transparência, assegurando que suas contribuições sejam efetivamente voltadas para o interesse público.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Institui o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 31 jul. 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FERNANDES, Rubem César. **O que é o terceiro setor?** Revista do Legislativo, Belo Horizonte, n. 18, p. 26-30, abr./jun. 1997.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Princípios institucionais do Ministério Público**. 2. ed. rev., aum. e atual. Rio de Janeiro: Borsoi, 1983.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 9. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

MÂNICA, Fernando Borges. **Terceiro setor e imunidade tributária: teoria e prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MAPA DAS OCIS. Disponível em: https://mapaosc.ipea.gov.br. Acesso em: 13 mar. 2025.

MARÉ – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Organizações sociais**. Brasília: MARE, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 2).

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Contratos de gestão**. [S.l.]: s.n., 2000. Disponível em: [link não fornecido]. Acesso em: 14 dez. 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de. **A natureza jurídica dos instrumentos de parceria social celebrados entre o Estado e as organizações da sociedade civil**. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo, n. 72, p. 63–86, 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 1.923/DF**, rel. Min. Ayres Britto, red. p/ o acórdão Min. Luiz Fux, j. 16 abr. 2015.

BIODADOS

Flávia Estefânia Borges Tegoshi - Lattes: http://lattes.cnpq.br/8081863733761867 - Orcid: 0009-0005-3799-4963- Mestranda em Direito pela Universidade Católica de Brasília (UCB/DF). Pregoeira e Agente de Contratação da Escola Superior do Ministério Público da União. E-mail: flaviategoshi@escola.mpu.gov.br. Currículo Lattes: https://lattes.cnpq.br/8081863733761867.

Igor Moura Rodrigues Teixeira - Lattes: http://lattes.cnpq.br/4408316296590030 Orcid:https://orcid.org/0000-0003-3192-7266 - Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Professor universitário da Universidade Christus e do Centro Universitário Fanor-Wyden. Foi bolsista CAPES no doutorado. Pesquisador nas áreas de Direito Constitucional e Ciência Política, com foco em Teoria da Democracia, Teoria Decolonial e Representação Política. E-mail: igormoura.r@gmail.com.