

JOÃO BOSCO RAMOS FERREIRA

**COMPLIANCE NA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS
À SAÚDE POR MEIO DO TERCEIRO SETOR**

CURSO DE DIREITO – UniEVANGÉLICA

2021

JOÃO BOSCO RAMOS FERREIRA

**COMPLIANCE NA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS
À SAÚDE POR MEIO DO TERCEIRO SETOR**

Monografia apresentada ao Núcleo de Trabalho de Curso da UniEVANGÉLICA, como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Prof^a. M.e Karla de Souza Oliveira.

ANÁPOLIS – 2021

JOÃO BOSCO RAMOS FERREIRA

**COMPLIANCE NA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS
À SAÚDE POR MEIO DO TERCEIRO SETOR**

Anápolis, ____ de _____ de 2021.

Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por seu amor, misericórdias e livramentos na minha vida, saúde e sabedoria. Até aqui o Senhor me sustentou e nunca me abandonou! Obrigado por estar sempre comigo e pelo Teu grande amor!

Agradeço de forma especial, com todo amor e carinho as minhas queridas e eternas avós “Tia Chiquinha” e “Dodô” (*in memoriam*) por todo amor, carinho, cuidado e dedicação, pois, foram anjos, colocados por Deus em minha vida.

Agradeço a minha amada esposa “Adriana Ramos” por seu amor, dedicação, determinação e apoio, pois, sem o seu incentivo em continuar os estudos, certamente, não teria chegado a concluir esta segunda graduação, e aos meus filhos Adriel Ferreira e Bruno Ferreira, razões da minha determinação e felicidade plena. Amo muito vocês!

Agradeço a Professora Karla de Souza Oliveira, pela orientação, apoio e paciência.

Agradeço a esta universidade, seu corpo docente, direção e administração, por proporcionar um trabalho exemplar, com dedicação e comprometimento.

Agradeço, por fim, aos demais familiares, amigos, e professores que, de alguma maneira, contribuíram para o desenvolvimento e para a conclusão desta etapa. A vocês, minha eterna gratidão.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo principal investigar o *compliance* na gestão dos recursos públicos destinados à saúde por meio do terceiro setor, visando atuar de forma preventiva frente às falhas, fraudes e irregularidades. A metodologia utilizada foi pesquisa bibliográfica, ou seja, de material já publicado, como artigos da área, periódicos científicos, a legislação, site e outros materiais que ajudaram na análise acerca do problema. De forma que o *compliance* enquanto programa de integridade e anticorrupção pode constituir uma importante estratégia no combate às condutas lesivas e corruptivas ora praticadas por alguns dirigentes do terceiro setor. As parcerias entre a Administração Pública e as entidades sem fins lucrativos não contam com um normativo legal em determinar a obrigatoriedade da implantação do *compliance*, na celebração do instrumento e execução do instrumento jurídico. É importante destacar que os Estado do Rio de Janeiro, Goiás e Distrito Federal, já criaram leis, com determinando a implantação da regra de integridade com instituições sem fins lucrativos que recebem recursos públicos acima de determinado valor. Por fim, ressalta-se a atuação dos órgãos de controle e responsabilização dos gestores na gestão dos recursos públicos por meio do terceiro setor na saúde. Logo, verificam-se, prejuízos sociais para a sociedade, com a não implantação e efetivo funcionamento do *Compliance* das instituições sem fins lucrativos, deficiências no monitoramento e fiscalização do Poder Público, além, da ausência de regramento jurídico de integridade, o ocasionam a fragilidade e a boa aplicação dos recursos públicos por parte do terceiro setor na execução das parcerias público-sociais.

Palavras-chave: Compliance; Terceiro Setor na Saúde; Parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor na Saúde; Responsabilização e Jurisprudência.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
 CAPÍTULO I – TERCEIRO SETOR E O COMPLIANCE	
1.1 Conceitos	10
1.2 Terceiro Setor	12
1.3 Compliance e o programa de integridade	14
1.4 Diferenças legais entre contratos administrativos, contratos de gestão, termo de parceria, termo de colaboração e termo de fomento.....	17
 CAPÍTULO II – O COMPLIANCE E AS PARCERIAS ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O TERCEIRO SETOR NA ÁREA DA SAÚDE	
2.1 Implementação do <i>compliance</i> no terceiro setor na área de saúde.....	20
2.2 Parcerias entre a administração pública e o terceiro setor	22
2.3 Instrumentos jurídicos formalizados com terceiro setor relativas a ações de enfrentamento ao COVID-19	27
2.4 <i>Compliance</i> como instrumento de combate a corrupção.....	28
2.5 Segurança jurídica com a implementação do verificador independente	31
 CAPÍTULO III – ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE E RESPONSABILIZAÇÃO DOS GESTORES	
3.1 Atuação dos Tribunais de Contas, Ministério Público, Controle Interno e Controle Social	34
3.2 Principais falhas e irregularidades sob a ótica dos Tribunais de Contas e do Ministério Público na gestão dos recursos públicos por meio do Terceiro Setor ...	36
3.3 Responsabilização civil, administrativa e penal dos gestores.....	41
3.4 Jurisprudência dos Tribunais	44
 CONCLUSÃO	 50
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 53

INTRODUÇÃO

A pesquisa temo como objeto analisar as consequências *Compliance* na gestão dos recursos públicos da saúde por meio do Terceiro Setor. Composto pelas instituições privadas sem fins lucrativos, que tem por objeto realizar ações de interesse social, de acordo com as finalidades estatutárias, como por exemplo, nas áreas de educação, saúde e assistência social.

Às vistas do direito brasileiro, define-se organizações do Terceiro Setor – Organizações Não Governamentais (ONGs) – como instituições de interesse social sem fins lucrativos, com autonomia e administração própria, objetivando necessidade social ou defesa de direitos difusos e emergentes e se enquadram em diversos tipos de atividades.

Trata-se de uma pesquisa que objetiva gerar conhecimentos sobre o cenário acerca de processos administrativos inerentes às regras de integridade, controle e as falhas e irregularidades na gestão dos recursos públicos nos mais variados segmentos institucionais, em especial do terceiro setor na área da saúde. Dessa forma, se configura como uma pesquisa exploratória e explicativa, que tem como preocupação identificar os principais fatores que determinam condutas nocivas ao ambiente ao bem público, principalmente no ambiente da saúde em momento de pandemia.

Desse modo, para entender tal contexto, este estudo se apropriará enquanto metodologia de procedimento da pesquisa bibliográfica, ou seja, de material já publicado, como artigos da área, periódicos científicos, a legislação e outros materiais que ajudarão na análise acerca do problema.

Nos últimos anos, foram aprovadas leis regulamento as parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, com a edição de diplomas normativos específicos destinados a melhor disciplinar a atividade contratual, exemplificando: (i) Lei nº 13.019/2014, que 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.

A Lei nº 9.790/1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

A Lei nº 13.019/2014, que, entre outras disposições, 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 e define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil.

A Lei nº 9.637/1998, que 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.

A despeito dessas normas, não temos um regramento jurídico nacional das regras de *Compliance* e integridade, que carecem de uma disciplina mínima, principalmente, com instituições do terceiro setor que recebem recursos públicos. Como já relatado, a ausência de uma disciplina legal não veda a Administração direta e indireta da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal de controle e fiscalização do regramento geral já estabelecido para coibir e diminuir irregularidades e desvios de recursos públicos com instituições sem fins lucrativos.

Desta forma, o presente trabalho, segue, por meio de um procedimento bibliográfico, utilizando-se de um método de abordagem empírica e analítica. Foi estruturada em três capítulos, com o objetivo de investigar o *compliance* na gestão dos recursos públicos destinados à saúde por meio do terceiro setor, visando atuar de forma preventiva frente às falhas, fraudes, irregularidades, atuação dos órgãos de controle, incluindo a responsabilização dos gestores das entidades sem fins lucrativos, bem como, a jurisprudência dos tribunais.

CAPÍTULO I – TERCEIRO SETOR E O COMPLIANCE

Neste capítulo serão abordados aspectos gerais, conceituais, normativos e legais de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro sobre terceiro setor, *compliance*, programas de integridade, e diferenças legais entre contratos administrativos, contratos de gestão, termo de parceria, termo de colaboração e termo de fomento.

1.1 Conceitos

Em relação aos termos de colaboração, termos de fomento e acordo de cooperação, foram inseridas no ordenamento jurídico brasileiro com a publicação da lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, alterada por meio da Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015.

A Lei nº 13.019/2014, 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. (BRASIL, 2014)

O Marco Legal do Terceiro Setor, introduziu as definições legais e os conceitos normativos, os quais destacam-se os principais seguir:

Organização da Sociedade Civil - entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva. (BRASIL, 2014, *online*)

Por definição legal, por meio da Lei nº 13.019/2014, são consideradas Organização da Sociedade Civil: as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867/1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e degeração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (BRASIL, 2014)

O marco regulatório das organizações da sociedade civil, instituído em 2014, por meio da Lei nº 13.019/2014, inovou no ordenamento jurídico brasileiro, nas relações governamentais entre a Administração Pública Federal, Estadual e Municipal e as entidades do terceiro setor, para possibilitar a execução de políticas públicas em diversas áreas, como por exemplo, saúde, educação, assistência social, dentre outras, por meio dos termos de colaboração, termo de fomento e a acordo de cooperação.

Destaca-se ainda que, as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos, são consideradas como Organização da Sociedade Civil, para fins de formalizar parceria com a Administração Pública. (BRASIL, 2014)

Outra inovação no marco regulatório do terceiro setor, foi a possibilidade das organizações religiosas, como por exemplo as igrejas, e demais instituições, formalizarem parcerias com o Poder Público, desde que tenha como objeto o interesse público e social, sendo vedado, estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, conforme determinação do artigo 19, inciso I, da Constituição Federal.

Ainda de acordo com o Marco Regulatório do Terceiro Setor, instituído por meio da Lei nº 13.014/2014, podemos conceituar parceria como: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. (BRASIL, 2014)

O Termo de Colaboração, estabelecido pelo diploma legal citado, é o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros. Enquanto o Termo de Fomento, podemos conceituar como o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros. (BRASIL, 2014)

Por fim, o Acordo de Cooperação é instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros. (BRASIL, 2014)

Dessa forma, a Lei nº 13.019/2014, estabeleceu o regramento jurídico nacional entre as parcerias formalizadas entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, de observância obrigatória para a União, Estado, Distrito Federal e Municípios, para formalizar o termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação.

1.2 Terceiro Setor

O Terceiro Setor é conjunto de instituições sem fins lucrativos desenvolvendo atividades privadas e não governamentais, previstos no estatuto social, podendo formalizar parcerias com a Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, para execução de políticas públicas, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco.

Acerca do conceito de entidade sem fins lucrativos na teoria contratual, José Eduardo Sabo Paes explanou, conceituando o terceiro setor como:

O Terceiro Setor é um conjunto de organismos e instituições sem fins lucrativos dotados de autonomia e administração própria que tem por objetivo principal atuar voluntariamente junto a sociedade visando ao seu aperfeiçoamento (2020, p. 23).

As organizações da sociedade civil ou terceiro setor, entre todas as expressões em uso, é o termo que vem encontrando maior aceitação para designar o conjunto de iniciativas provenientes da sociedade. No Brasil, a expressão divide o palco com uma dezena de outros: não governamental, sociedade civil, sem fins lucrativos, filantrópicas, sociais, solidárias, independentes, caridosas, de base, associativas, dentre outras.

Nessa dimensão, podemos conceituar as entidades do Terceiro Setor, como pessoas jurídicas sem fins econômicos, destinadas à realização de finalidades culturais, educacionais, assistência social, religiosas, saúde, ambientais, dentre outras, cuja existência legal surge com a inscrição do estatuto social no cartório de registro de títulos e documentos, e com registro na Receita Federal do Brasil e cadastro na fazenda Municipal.

Essas entidades são uma pessoa jurídica de direito privado, que detém autonomia para exercer direitos e adquirir obrigações. A definição de Pessoa Jurídica, embora não encontrada explicitamente no Código Civil, pode ser estabelecido como uma entidade a que atua com personalidade distinta da dos membros que a criaram, mas que combinam seus esforços e recursos para atingir os objetivos traçados.

É importante ressaltar ainda que, o artigo 53 do Código Civil, Lei nº 10.406/2002, que conceitua entidades sem fins lucrativos, como associações formada pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos. (BRASIL, 2014)

Embora no direito positivo a expressão terceiro setor não seja quase utilizada, na prática administrativa e na doutrina a expressão já está consagrada e designa entidades com algumas características comuns:

[...] não são criadas pelo Estado, ainda que algumas delas seja autorizadas por lei ou, pelo menos, dependem de algum tipo de impulso estatal para serem instituídas; é o caso dos serviços sociais autônomos, especialmente as entidades do sistema S, em que houve autorização legal para que fossem criadas pelas respectivas Confederações, porém a autorização não deve por objetivo a delegação de atividades administrativas de titularidade do Estado (já que elas apenas desempenham atividades privada de interesse público). (DI PIETRO, 2017, p. 319)

Logo, integram o terceiro setor, todas as pessoas jurídicas sem fins lucrativos, e não integram a Administração Pública, direta ou indireta, e ainda que algumas delas sejam autorizadas por lei ou, pelo menos, dependem de algum tipo de impulso estatal para serem instituídas.

1.3 Compliance e Programa de Integridade

O *compliance* é um instrumento que as empresas e instituições sem fins lucrativos implementam para aprimorar o cumprimento das regras do ordenamento jurídico, assim como, prevenir e detectar infrações que ocorrem internamente ou no contexto das atividades que realizam.

O termo *compliance* vem do inglês *to comply* e significa, essencialmente, agir de acordo com um conjunto de normas ou regras estabelecidas. No ambiente corporativo, trata-se de um exercício para assegurar que uma organização esteja cumprindo as exigências, políticas e condutas estabelecidas para as atividades do segmento em que ela está inserida. O *compliance* permite prevenir, detectar e remediar imediatamente qualquer desvio ou inconformidade. (PROGRAMA DE INTEGRIDADE DO CEBRASPE, 2019)

O *compliance* corporativo é um conjunto de procedimentos e regras implementados nas organizações que visam garantir a conformidade das atividades do negócio com a legislação vigente, com as normas internas e com padrões éticos exigidos pela sociedade e pelo mercado. A implantação do programa é uma verdadeira reestruturação cultural na organização, estabelecendo um padrão de conduta ética, moral e de integridade em todos os seus processos e em suas esferas de atuação, por meio de lisura e transparência em todos seus procedimentos.

A Lei nº 12.846/2013, de 1º de agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa, instituiu no Brasil a responsabilização objetiva administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos que sejam cometidos em seu interesse ou benefício, contra a administração pública, nacional ou estrangeira. A partir da aprovação da Lei, as empresas brasileiras passaram a dedicar interesse e atenção sobre o tema do combate à corrupção, sobretudo diante da possibilidade de terem que arcar com sanções severas no âmbito de um processo administrativo de responsabilização. (BRASIL, 2014)

Para além do seu caráter punitivo, a Lei Anticorrupção atribui especial relevância às medidas anticorrupção adotadas pelas empresas e instituições, que podem ser consideradas fator atenuante em um eventual processo de responsabilização. O conjunto dessas medidas constitui o chamado Programa de Integridade.

É importante destacar que no Distrito Federal e no Estado do Rio de Janeiro, já existem leis em vigor que obrigam empresas e organizações da sociedade civil a promover a implantação de programa de *compliance* caso tenham instrumentos jurídicos de qualquer natureza celebrados com qualquer órgão da administração pública, onde se incluem as parcerias formalizadas entre as organizações do Terceiro Setor e a Administração Pública.

O Estado do Rio de Janeiro e o Distrito Federal, ao editarem a Lei Estadual nº 7.753/2017 e a Lei Distrital nº 6.112/2018, respectivamente, estabeleceram que a existência de um programa de integridade efetivo é requisito obrigatório para pessoas jurídicas de direito privado contratarem com a administração pública daqueles entes federativos. (BRASIL, 2014)

O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual, por sua vez, deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.

O conceito de integridade, de acordo com o manual de *compliance* do Terceiro Setor da OAB/DF:

[...] representa a qualidade daquilo que é íntegro, que permanece inteiro, completo, imparcial. Trata-se, portanto, de uma virtude, fundamentada pela retidão e imparcialidade. Aplicada às pessoas, a integridade qualifica aquelas que se conduzem de maneira ética, correta e transparente, comprometida com a honestidade e a coerência em todos os seus atos e comportamentos, aquelas que mantêm sua conduta reta mesmo diante de situações das quais poderia obter algum proveito (2018, p.17).

Registre-se ainda que, o Programa de Integridade do Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos – CEBRASPE, a palavra integridade tem origem no latim *integritate*, que significa:

[...] a qualidade de alguém ou algo a ser íntegro, de conduta reta, proba, pessoa de honra, ética, educada, briosa, cuja natureza de ação fornece uma imagem de inocência, pureza ou castidade. Aquele que é íntegro é justo e perfeito, é puro de alma e de espírito. Integridade significa: fazer o certo por convicção; fazer o certo, independentemente da existência de lei, código, norma, dentre outras; e fazer o certo sempre, mesmo que não haja ninguém olhando. (2019, p. 4).

A título de exemplo, no Distrito Federal, a Lei nº 6.112/2018, alterada por meio da Lei nº 6.308/2019, dispõe sobre a implementação de Programa de Integridade em pessoas jurídicas que firmem relação contratual de qualquer natureza com a administração pública do Distrito Federal em todas as esferas de poder e dá outras providências.

De acordo com o artigo 1º, do referido diploma legal, estabelece a obrigatoriedade de implementação do Programa de Integridade em todas as pessoas jurídicas que celebrem contrato, consórcio, convênio, concessão, parceria público-privada e qualquer outro instrumento ou forma de avença similar, inclusive decorrente de contratação direta ou emergencial, pregão eletrônico e dispensa ou inexigibilidade de licitação, com a administração pública direta ou indireta do Distrito Federal em todas as esferas de poder, com valor global igual ou superior a R\$ 5.000.000,00. (DISTRITO FEDERAL, 2018, *online*)

Segundo o manual Programa de Integridade: Diretrizes Para Empresas Privadas, publicado pela Controladoria-Geral da União (CGU, 2015), os seguintes pilares de um programa de *compliance* são os seguintes:

1º Comprometimento e apoio da alta direção - O apoio da alta direção da organização é condição necessária para o fomento e a difusão de uma cultura ética e de respeito às leis e para a aplicação efetiva do programa de integridade;

2º Instância responsável pelo programa de integridade - A instância responsável pelo *compliance* deve ser dotada de autonomia, independência, imparcialidade, recursos materiais, humanos e financeiros para o pleno funcionamento, com possibilidade de acesso direto, quando necessário, ao mais alto corpo decisório da organização. (2015, *online*)

O programa de integridade deve ser entendido como uma estrutura orgânica, que somente funcionará caso exista harmonia e conexão entre seus pilares. O monitoramento contínuo, por exemplo, pode indicar a necessidade de criação e revisão de algumas regras e instrumentos; o mesmo ocorre no caso de mudança no cenário de riscos da empresa. O comprometimento da alta administração e a autonomia da instância responsável pelo programa, por outro lado, são fatores determinantes para a implementação das regras e instrumentos estabelecidos, em especial daqueles relacionados à aplicação de penalidades e remediação de irregularidades.

1.4 Diferenças legais entre contratos administrativos, contratos de gestão, termo de parceria, colaboração e fomento

As entidades sem fins lucrativos poderão formalizar com a Administração Pública diversos instrumentos jurídicos 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, e na execução das políticas públicas, principalmente na área de saúde, educação e assistência social.

Os principais instrumentos de fomento formalizados entre as Organizações da Sociedade Civil com o Poder Público, destacam-se: contrato de gestão, termo de parceria, termo de colaboração, termo de fomento, acordo de cooperação e convênio. Além desses, as instituições sem fins lucrativos poderão formalizar o contrato administrativo, quando permitido por lei e decorrente da prestação de serviço formalizado com os Governos federal, estaduais e municipais.

O contrato administrativo tem interesse diversos e opostos, pois o elemento fundamental é o lucro, situação incompatível com as entidades do terceiro setor, tem finalidade sem fins econômicos. O contrato administrativo poderá ser formalizado com entidades públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, mas em raríssimas exceções, e de acordo com previsão estatutária de cada entidade.

Como regra, a celebração de contratos administrativa, exige licitação prévia, que tem como regramento a Lei nº 8.666/93, substituída pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. O valor recebido do contrato administrativo é decorrente da prestação do serviço, entrega dos bens ou da realização obra.

O contrato de gestão é um instrumento jurídico (não é um contrato administrativo, pois não há interesses diversos e opostos) pelo qual a Administração Pública convencia com às entidades sem fins lucrativos, qualificada como Organizações Sociais – OS - recursos orçamentários, financeiros, bens públicos e servidores para que ela possa cumprir os objetivos sociais tidos por convenientes e oportunos à coletividade.

Na Administração Pública Federal o contrato de gestão é regulamentado por meio da Lei nº 9.637/1998 e Decreto nº 9.190/2017, sendo que, os Estados, Distrito Federal e Municípios, deverão ter regramento jurídico próprio, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, conforme artigo 3º, inciso III, da Lei nº 13.019/2014.

São características do contrato de gestão formalizados com entidades sem fins lucrativos: instrumento formalizado entre o Poder Executivo e as Organizações Sociais – OS, de acordo com a lei do ente federado; o elemento fundamental é de cooperação; o estatuto social deverá prevê o Conselho de Administração, o qual deverá ser composto por membros da sociedade civil e do Governo.

As Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, regidas pela Lei nº 9.790/99 não pode qualifica-se como Organizações Sociais – OS; o contrato de gestão estabelecerá metas de indicadores de desempenho, padrão de qualidade e sistema de avaliação periódica; os recursos financeiros liberados serão fiscalizados pelos órgãos concedentes, controladorias gerais e Tribunais de Contas e Ministério Público.

O termo de parceria é o instrumento jurídico formalizado entre o Poder Público e as entidades sem fins lucrativos, qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse público (OSCIP) junto ao Ministério da Justiça, 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 na Lei Federal nº 9.790/99 e no Decreto Federal nº 3.100/99, nos quais são registrados os direitos e as obrigações das partes, visando o fomento e a execução das atividades de interesse público descritas. (BRASIL, 1999)

Portanto, concluir-se que, em relação aos termos de colaboração, termos de fomento e acordo de cooperação, foram inseridos no ordenamento jurídico brasileiro com a publicação da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, alterada por meio da Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, que constituiu o novo marco regulatório das organizações da sociedade civil, inovando nas relações jurídicas envolvendo o Poder Público e as entidades sem fins lucrativos, trazendo segurança jurídica nas relações contratuais.

CAPÍTULO II – O COMPLIANCE E AS PARCERIAS ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O TERCEIRO SETOR NA ÁREA DA SAÚDE

Neste capítulo serão abordados aspectos de implementação do *compliance* no terceiro setor na área de saúde, as parcerias na área da saúde entre a administração pública e o terceiro setor, os instrumentos jurídicos formalizados relativas a ações de enfrentamento ao COVID-19, o *compliance* como instrumento de combate a corrupção, e segurança Jurídica com a implementação do verificador independente.

2.1 Implementação do compliance no terceiro setor na área de Saúde

O Guia Prático para Implementação de Programas de Integridade da Controladoria Geral da União (CGU, 2018), para administração pública federal direta, autárquica e fundacional, é um passo a passo voltado para organizações públicas, podendo ser aplicado a instituições do terceiro setor, as quais, deverão cumprir as determinações do normativo, elaborado segundo o disposto nos artigos 19 e 20 do Decreto Federal nº 9.203/2017, de 22 de novembro de 2017.

Em seu art. 19, o Decreto Federal nº 9.203/2017 estabeleceu que os órgãos e entidades deverão instituir programas de integridade em suas organizações, estruturados nos seguintes eixos: “I - comprometimento e apoio da alta administração; II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade; III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade” (BRASIL, 2017, *online*).

As instituições do Terceiro Setor, para implementar o compliance na área de Saúde, deverão aprovar o plano de integridade, que deverá conter: “(i) levantar a situação de suas unidades de integridade, tais como canal de denúncias, comissão de ética, entre outros, e, caso necessário, estabelecer medidas para sua criação ou fortalecimento; (ii) levantar riscos para a integridade e estabelecer medidas de tratamento; e (iii) elaborar seu Plano de Integridade.” (BRASIL, 2017, *online*).

De acordo com Guia Prático para Implementação de Programas de Integridade da Controladoria Geral da União (CGU, 2018), o Plano de Integridade é um documento que contém um resumo das medidas que devem ser implementadas pela entidade para prevenir, detectar e remediar riscos para a integridade.

O Plano de Integridade, objetiva traçar as principais estruturas e medidas de um programa de integridade e organizá-las em um conjunto sistêmico. O referido plano deve ser aprovado pela alta direção e estar sob responsabilidade de uma determinada unidade organizacional (CGU, 2018).

As entidades sem fins lucrativos deverão realizar um levantamento dos principais riscos para sua integridade e as medidas para seu tratamento, devendo ter apoio da alta administração da entidade, e deliberação da Assembleia e/ou do Conselho de Administração.

De acordo com o Decreto Federal nº 9.203/2017, destaca-se alguns princípios da gestão de riscos:

- I. implementação e aplicação de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público;
- II. integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais;
- III. estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício;
- IV. utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança. (BRASIL, 2017, *online*)

O Programa de Compliance Público do Poder Executivo do Estado de Goiás (PCP) foi implantado em fevereiro de 2019, pelo governador Ronaldo Caiado, para ser um sistema de proteção para a administração e, em especial, da gestão do recurso público, de modo a garantir que esse dinheiro seja bem aplicado e traga benefícios para o cidadão goiano.

Segundo o Programa de Compliance Público do Poder Executivo do Estado de Goiás, o programa de compliance no Poder Público é dividido nos eixos:

- (i) Ética - incentivar o servidor a observar um padrão ético elevado, de integridade, honestidade e de cuidado com o recurso público;
- (ii) Transparência - promover a transparência do poder público, para que o cidadão possa acompanhar os recursos públicos e como são gastos;
- (iii) Responsabilização - se o padrão ético não está sendo observado, são acionados canais para responsabilização daqueles que causarem algum desvio ou má utilização de recursos cometida pela administração ou por seus agentes; e
- (iv) Gestão de Riscos - identificar os riscos a que estão sujeitas as diversas atividades praticadas na administração pública, particularmente em licitações, contratos e despesas com pessoal, nos quais as causas são identificadas e, depois, é feita uma proposta de como essas causas devem ser enfrentadas para que os riscos não se concretizem. (GOIÁS, 2019, *online*)

Afinal, a implementação do compliance no terceiro setor na área de saúde, deverá observar o regramento jurídico e o programa de integridade estabelecido de forma obrigatória pelo ente federado repassador de recursos públicos para as entidades sem fins lucrativos.

2.2 Parcerias na área da saúde entre a Administração Pública e o Terceiro Setor

A Política Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde (SUS) define, entre outros aspectos, a contratação de prestadores de serviços de saúde como competência comum dos entes federativos. A contratação de serviços de saúde de forma complementar das instituições privadas e a sua relação com o gestor deve ser estabelecida por vínculos formais, permitindo-lhe suprir a insuficiência dos serviços no setor público, assegurada a preferência às entidades

filantrópicas e as entidades sem fins lucrativos, conforme artigo 199, § 1º, da Constituição Federal, observadas as exigências infraconstitucionais.

Nas contratações complementares de serviços de saúde deverão ser observados os princípios e as diretrizes do SUS, a necessidade de ampliação da oferta, assim como as pactuações, a programação, os parâmetros de cobertura assistencial e os recursos financeiros disponíveis para a definição do objeto e do quantitativo a ser contratado, sendo assegurada a preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, conforme previsto no artigo 199, § 1º, da Constituição Federal.

A Lei nº 8.080/1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências, estabelece no artigo 4º, que o Sistema Único de Saúde (SUS) é o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público.

De acordo com o artigo 25 da Lei nº 8.080/1990, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

O ordenamento jurídico brasileiro permite a Administração Pública formalizar diversos instrumentos jurídicos na área da saúde com entidades sem fins lucrativos, como por exemplo: contrato administrativo, por meio da Lei nº 14.133/2021; contrato de gestão de gestão, através da Lei nº 9.637/1998; termo de parceria, mediante a Lei 9.790/99; termo de colaboração e termo de fomento, por meio da Lei nº 13.019/2014.

De todas as possibilidades para formalizar parceria com as entidades do terceiro setor na saúde, o mais adequado e com maior segurança jurídica, inclusive, já consolidada no Supremo Tribunal Federal e no Tribunal de Contas da União, é o

modelo de parceria do Poder Público com as Organizações Sociais - OS, o qual, foi instituído pelo Governo Federal, por meio da Lei nº 9.637/98, havendo sido, posteriormente, adotado por estados e municípios brasileiros, que promulgaram leis próprias de OS, com dispositivos convergentes e alguns divergentes do teor da lei federal, com aplicação, especialmente, no campo da prestação de serviços de saúde.

O Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI 1.923, ratificou a constitucionalidade da contratação pelo Poder Público, por meio de contrato de gestão para a prestação de serviços públicos de saúde, ou seja, é válida a prestação de serviços públicos não exclusivos por organizações sociais em parcerias com a Administração Pública.

A Suprema Corte firmou entendimento que, a natureza jurídica da organização social, entidade sem fins lucrativos, integrante do Terceiro Setor, não se altera em decorrência da celebração de contrato de gestão com o Poder Público. Dessa forma, ela não está sujeita ao regime administrativo que incide sobre os órgãos e entidades da administração direta e indireta, não estando obrigada a fazer licitação e concurso público. Seus empregados, sua gestão e seu patrimônio são privados, *in verbis*:

[...] a Organização Social não é entidade da administração indireta, pois não se enquadra nem no conceito de empresa pública, de sociedade de economia mista, nem de fundações públicas, nem no de autarquias, já que não é de qualquer modo controlada pelo poder público, não há como incidir a regra do art. 37, II, da CF. O que há de se exigir é a observância de impessoalidade e de objetividade na seleção de pessoal, conforme regulamento próprio. (Voto-vista do Ministro Luiz Fux, na ADI 1923, de 1998, p. 32).

No entanto, pelo fato de receberem do Poder Público, recursos, bens e servidores, a título de fomento, o STF entendeu que devam observar um regime jurídico minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, *caput*). Por essa razão, devem conduzir seus contratos de forma pública, objetiva e impessoal, nos termos de regulamento próprio editado pela entidade, conforme, inclusive, previsto no art. 4º, VIII, da Lei 9.637, de 1998; aplicando-se a mesma recomendação para o processo de seleção de seu pessoal.

Dispôs, ainda, o Ministro Fux relatou que as parcerias entre o Poder Público e as organizações sociais não ofendem aos deveres constitucionais da Administração Pública no campo da saúde, da educação, da pesquisa científica, do desenvolvimento tecnológico e da cultura, nos quais a titularidade é compartilhada entre o poder público e a sociedade. O instrumento de colaboração público-privada disciplinado pela Lei (contrato de gestão) é perfeitamente possível dentro da moldura constitucional de intervenção do estado no domínio econômico e social, tratando-se de uma intervenção indireta, por meio de fomento público (STF, 2015, p. 33).

Ademais, o Tribunal de Contas da União (TCU) analisou solicitação do Congresso Nacional a respeito da possibilidade de celebração de contratos de gestão com organizações sociais por entes públicos na área de saúde, os quais, destacamos os principais pontos do Acórdão 2057/2016 - Plenário Processo: 023.410/2016-7 Sessão de 10/8/2016:

[...] Em relação ao questionamento sobre celebração de contratos de gestão com organizações sociais por entes públicos na área de saúde, é pacífico no tribunal o reconhecimento dessa possibilidade. O TCU mencionou, na resposta ao Congresso, o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que os contratos de gestão com organizações sociais têm natureza de convênio e que não há, portanto, que se falar em terceirização de serviços nessas parcerias. [...] Hospitais públicos, unidades básicas de saúde, centrais de diagnóstico, equipes da saúde da família, entre outros serviços, têm seu gerenciamento transferido para entidades privadas qualificadas como Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ou mediante Parcerias Público-Privadas. [...] Entretanto, os agentes privados não substituem as instituições públicas, já que o estado continua como responsável constitucional pela garantia da prestação de tais serviços, para que os cidadãos tenham seus direitos atendidos com qualidade e eficiência. (TCU, 2016, *online*)

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (e.g. Acórdãos 3.239/2013, 352/2016 e 2444/2016, ambos do Plenário) é no sentido de reconhecer a possibilidade de realização de contratos de gestão na saúde com organizações sociais, sempre tendo como objetivo o interesse público e o atendimento dos direitos dos cidadãos.

As determinações e recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão TCU nº 3.239/2013-Plenário, buscam aprimorar a atuação da administração pública no processo de contratação de organizações sociais, por meio da utilização de critérios técnicos e objetivos ao longo das diferentes etapas, além de buscar ampliar a participação do controle social no processo, tanto no planejamento quanto na fiscalização das contratações.

Entre as determinações do TCU no Acórdão TCU nº 3.239/2013-Plenário, destaca-se a necessidade de elaboração, pelo Ministério da Saúde, de normativo para regulamentar a participação de organizações sociais no SUS, compreendendo, em especial, a transferência do gerenciamento de unidades públicas de saúde para organizações sociais, além da orientação, aos gestores federais, estaduais e municipais acerca dos entendimentos da Corte de Contas no sentido de que é responsabilidade do Poder Público garantir que os serviços terceirizados, ou publicizados, sejam prestados na quantidade e qualidade apropriados e sempre com a realização de estudo prévio detalhado que fundamente que a transferência do gerenciamento dos serviços de saúde a organizações sociais mostra-se a melhor opção.

Ressalta-se, ainda, entendimento do TCU (Acórdão TCU nº 3.239/2013-Plenário), no sentido de que os Conselhos de Saúde devem participar das decisões relativas à terceirização dos serviços de saúde e da fiscalização da prestação de contas das organizações sociais, ratificando a importância do controle social. A par disso, os contratos de gestão devem prever metas e indicadores de qualidade e produtividade, com atributos necessários para garantir a efetividade da avaliação dos resultados alcançados, sendo que a avaliação dos resultados atingidos no contrato de gestão deve ser feita por comissão formada por especialistas da área correspondente.

Por fim, entende-se que, o instrumento jurídico mais adequado para formalizar parceria na área da saúde, entre da Administração Pública e o Terceiro Setor, é por meio do contrato de gestão, pois trará segurança jurídica necessária para todos os entes envolvidos na relação contratual. Conforme entendimento e

jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal, por meio da decisão na ADI Nº 1.923-5/DF, de 2015, e do Acórdão nº 3.239/2013-Plenário, do Tribunal de Contas da União.

2.3 Instrumentos jurídicos formalizados com terceiro setor relativas a ações de enfrentamento a covid-19

A Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. As medidas estabelecidas nesta Lei objetivam a proteção da coletividade, o qual, possibilitou, conforme o artigo 4º, a dispensa de licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e demais insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional.

As ações de enfrentamento a COVID-19, levando-se em consideração a pandemia mundial. Surgiu um novo ordenamento jurídico, de natureza temporária, para disciplinar essas situações excepcionais em todos os níveis da Federação, tendo como base jurídica a Constituição Federal, que traz no artigo 1º, inciso III, um de seus fundamentos o princípio da dignidade da pessoa humana. (BRASIL, 2013)

Com o advento dessa situação, diversos institutos jurídicos que antes tinham seus confins bem demarcados em nosso ordenamento jurídico, passaram, agora, a ser reformulados, revisados, ajustados a necessidade de modificações legislativas, de modo a atender às situações geradas pela pandemia.

Dentre os instrumentos jurídicos formalizados com o terceiro setor nas ações de saúde, os principais foram: o contrato administrativo, com base da Lei nº 8.666/93 e o contrato de gestão, de acordo com a Lei nº 9.637/98, ambos, fundados formalizados por meio de dispensa de licitação, devido a ocorrência de situação de emergencial, com fundamento no artigo 4º e 4º-B, da Lei nº 14.035/2020, *in verbis*:

Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei.

Art. 4º-B. Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se comprovadas as condições de:

I – ocorrência de situação de emergência;

II – necessidade de pronto atendimento da situação de emergência;

III – existência de risco à segurança de pessoas, de obras, de prestação de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares; e

IV – limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência. (BRASIL, 2020, *online*)

Apesar de possível a realização da licitação, a Administração Pública poderá não fazê-la, optando pela dispensa. As hipóteses em que a licitação é dispensável estão taxativamente previstas no artigo 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021 - nova Lei de Licitações, o qual merece destaque:

Lei nº 14.133/2021, art. Art. 75: [...] Art. 24. É dispensável a licitação: IV – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos. [...] (BRASIL, 2021, *online*)

Logo, a crise derivada da pandemia agregou diversos elementos peculiares, como por exemplo, a formalização de contrato emergencial, com instituições sem fins lucrativos, na saúde, por meio de dispensa de licitação, conforme os artigos 4º e 4º-B, da Lei nº 14.035/2020.

2.4 Compliance como instrumento de combate a corrupção

A Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, chamada de Lei anticorrupção, trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas (empresas) pela prática de atos de corrupção contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e atende ao pacto internacional firmado pelo Brasil. O objetivo é coibir a atuação de empresas e instituições sem fins lucrativos em esquemas de corrupção e assim, evitar que grandes prejuízos sejam causados aos cofres públicos.

É importante salientar que, de acordo com o art. 1º, parágrafo único, a referida lei é aplicada a todas as instituições do terceiro setor, que receba, utilize e gerencie recursos públicos, com os seguintes termos:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo único. **Aplica-se o disposto nesta Lei** às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, **bem como a quaisquer fundações, associações de entidades** ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente. (BRASIL, 2013, *online*) (grifo do autor)

As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil. Uma inovação trazida pela Lei nº 12.846/2013, foi a previsão do acordo de leniência, instrumento que facilita a recuperação de prejuízos causados aos cofres públicos, pois permite redução da multa caso a empresa admita sua participação no ilícito e coopere efetivamente com as investigações e no processo administrativo e atue para ressarcir os danos causados. Ressalta-se que, a norma não trata de questões penais, o intuito é regular a responsabilização por atos de corrupção no âmbito administrativo e cível.

De acordo com a transparência internacional, corrupção é quebra de confiança e envolve prática de ato ilícito de forma intencional. A corrupção corrói a confiança, enfraquece a democracia, prejudica o desenvolvimento econômico e agrava ainda mais a desigualdade, a pobreza, a divisão social e a crise ambiental. (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2018)

Nesse diapasão, o Estado de Goiás criou o Programa de Integridade (*Compliance*) por meio da Lei Estadual nº 20.489/2019, que determina, em seu artigo 1º, a exigência do Programa de Integridade às empresas que celebrarem contrato, consórcio, convênio, concessão ou parceria público-privado com a administração pública direta, indireta e fundacional do Estado de Goiás, cujos limites em valor sejam superiores ao da modalidade de licitação por concorrência, sendo R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para obras e serviços de

engenharia e R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) para compras e serviços, mesmo que na forma de pregão eletrônico, e o prazo do contrato seja igual ou superior a 180 (cento e oitenta) dias.

A Implementação de um programa de integridade, no combate a corrupção, de acordo com as diretrizes para empresas privadas, incluídas as organizações sem fins lucrativos, publicado pela Controladoria-Geral da União destacam-se:

1. comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;
2. padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;
3. padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
4. treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;
5. análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;
6. registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;
7. controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica;
8. procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;
9. independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento;
10. canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciantes de boa-fé. (CGU, 2015)

Dessa forma, a implantação de um programa de *compliance* nas empresas e nas instituições do terceiro setor, que recebem recursos públicos. É fundamental importância no combate à corrupção, além de uma reestruturação cultural nas organizações sem fins lucrativos, estabelecendo um padrão de conduta ética, moral e de integridade em todos os seus processos e em suas esferas de atuação, por meio de lisura e transparência em todos seus procedimentos.

2.5 Segurança Jurídica com a implementação do verificador independente

A Constituição Federal, no *caput* do art. 5º, assegura a inviolabilidade à segurança jurídica, e a garantia fundamental dos regimes democráticos, que consagra a proteção da confiança e a segurança de estabilidade das relações jurídicas constituídas. (BRASIL, 1988)

A segurança jurídica é confirmada por vários outros princípios constitucionais e infralegais, como: direito adquirido, ato jurídico perfeito, coisa julgada, irretroatividade da lei, dentre outros. O verificador independente, serão realizados para monitorar e aferir o desempenho das instituições sem fins lucrativos, quando da execução das parcerias formalizadas com a Administração Pública, auxiliando no acompanhamento, controle e fiscalização.

É importante destacar, o art. 30 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB, incluído pela Lei nº 13.655/2018, que “As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. E no parágrafo único, também dispôs que “Os instrumentos previstos no *caput* deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão”. (BRASIL, 2018)

A garantia da segurança jurídica impõe aos poderes públicos o respeito à estabilidade das relações jurídicas já constituídas e a obrigação de antecipar os efeitos das decisões que interferirão nos direitos e liberdades individuais e coletivas. Ela visa tornar segura a vidas das pessoas e instituições. (CUNHA JÚNIOR, 2021, p. 69).

A Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, prevê no art. 2º, *caput*, a segurança jurídica como princípio da Administração Pública. Ademais, e de acordo com o parágrafo único desse art. 2º, nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o

atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação. (BRASIL, 1999)

No Brasil, o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as entidades sem fins lucrativos, seja por meio dos termos de colaboração, termo de fomento, contrato de gestão, termo de parceria e demais instrumentos jurídicos, não é tratar da questão do verificador independente.

Entretanto, o Estado de Mato Grosso, inovou no ordenamento jurídico no terceiro setor, e aprovou em 14 de janeiro de 2020, a Lei Estadual nº 11.082/2020, que dispõe sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, e por meio do art. 10, § 2º, VIII, determinou a obrigatoriedade de contratação de serviços de verificador independente para as instituições sem fins lucrativos, qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, quando da execução do termo de parceria com o objetivo de avaliar o desempenho e a qualidade dos serviços prestados.

Pode-se conceituar o Verificador Independente, como o trabalho técnico realizado por uma empresa privada para avaliar o atendimento dos indicadores de desempenho na execução dos serviços ou de obras, na função de auxiliar tecnicamente a Administração Pública e as Instituições do Terceiro Setor a atingirem os objetivos do instrumento jurídico formalizado, fazendo o acompanhamento da execução e recomendações necessárias para cumprimento do objeto. As atividades do Verificador Independente serão executadas de forma neutra e com independência técnica, verificando e avaliando o desempenho da parceria em execução.

No contrato de concessão e de parceria público-privada são exigidos o verificador independente. Trata-se da contratação de uma empresa que atuará com independência e que tem a função de avaliar o desempenho da contratada por meio de indicadores pré-estabelecidos no instrumento jurídico assinado. É o verificador independente que irá observar a execução do contrato, com objetivo, de monitorar e aferir o desempenho e a qualidade dos serviços.

É importante destacar que, o verificador independente, não substitui a Administração Pública na função de fiscalização, sendo responsável por auxiliar tecnicamente o poder concedente e o contratado a atingirem os objetivos estabelecidos no instrumento jurídico assinado, fazendo o acompanhamento da execução e recomendações necessárias para cumprimento do objeto. As atividades serão executadas de forma neutra e com independência técnica, verificando e avaliando o desempenho do contratado.

Por fim, a implementação do verificador independente nas parcerias com o terceiro setor, e principalmente na área da saúde, entendemos que trará maior segurança jurídica, independência, transparência, redução dos riscos, integração, e maior eficácia e eficiência na execução dos instrumentos jurídicos.

CAPÍTULO III – ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE E RESPONSABILIZAÇÃO DOS GESTORES

Neste último capítulo, serão tratados a atuação e controle pelos Tribunais de Contas, Ministério Público, Controle Interno e Controle Social na fiscalização e acompanhamento nas parcerias na área da saúde entre a administração pública e o terceiro setor, responsabilização dos gestores e jurisprudência dos tribunais.

3.1 Atuação dos Tribunais de Contas, Ministério Público, Controle Interno e Controle Social

A Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, ampliou e fortaleceu a atuação dos órgãos de controle, especial do Congresso Nacional, Tribunal de Contas da União e Controle Interno, quanto a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial da Administração Pública, incluindo as entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, nos termos dos artigos 70 e 71 da lei maior.

O sistema de controle interno, de acordo com o artigo 74 da Constituição Federal, deve ser mantido com a finalidade, entre outras, de avaliar a execução dos gastos públicos, tanto no que se refere à legalidade, quanto em relação à eficácia e à eficiência da gestão pública, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

De acordo com o artigo 129 e inciso I a IX, da Constituição Federal, são funções institucionais do Ministério Público, promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados pela Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; 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; promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados; requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial; e exercer o controle externo da atividade policial; requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial; e exercer outras funções que lhe forem conferidas. (BRASIL, 1988, *online*)

A Constituição Federal de 1988 garantiu a participação da sociedade na gestão de políticas e programas promovidos pela Administração Pública - é o chamado controle social, como por exemplo, no controle realizado com recursos públicos da saúde, educação e assistência social, por meio da sociedade e dos conselhos de políticas públicas.

Para a Controladoria Geral da União, o controle social é a participação da sociedade na administração pública, com objetivo de acompanhar e fiscalizar as ações de Governo, a fim de solucionar os problemas e assegurar a manutenção dos serviços de atendimento ao cidadão. (CGU, 2021)

Dessa forma, podemos afirmar que atuação dos órgãos de controle na gestão dos recursos públicos por meio do terceiro setor, pode ocorrer através do controle social, com a participação da sociedade, por meio de denúncias, ou por meio dos órgãos de controle e fiscalização dos Tribunais de Contas, Ministério Público e Controle Interno, como por exemplo, os que são realizados pela Controladoria Geral da União - CGU.

3.2 Principais falhas e irregularidades sob a ótica dos Tribunais de Contas e do Ministério Público na gestão dos recursos públicos por meio do Terceiro Setor

De acordo com a Instrução Normativa da Secretaria Federal de Controle nº 03/2017, fraudes são quaisquer atos ilegais caracterizados por desonestidade, dissimulação ou quebra de confiança. De acordo com a NBC TA 240, a fraude é “o ato intencional de um ou mais indivíduos da administração, dos responsáveis pela governança, empregados ou terceiros, que envolva dolo para obtenção de vantagem injusta ou ilegal”.

O objetivo de apresentar as principais falhas e impropriedades relatadas pelos órgãos de controle, é contribuir e consolidar a jurisprudência e entendimentos aplicados ao terceiro setor. Nesse item, serão destacados o mapeamento e o registro das situações encontradas na execução dos instrumentos por parte as entidades, das evidências e das causas, bem como das recomendações elaboradas para saneamento dos problemas identificados.

Destaca-se a seguir, principais trechos do Parecer nº 1.891/2019 do Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – MPC/TCE/MT, processo nº 32.990-8/2019, publicado no DOC/TCE em 19/06/2019:

1. Ausência de abertura e utilização de conta bancária específicas destinadas à movimentação de recursos;
2. Contratação irregular de mão de obra no município, caracterizando terceirização irregular, visto que a maioria dos cargos preenchidos pela OSCIP estão contemplados nos Planos de Cargos, Carreiras e Vencimentos municipais.
3. Burla à obrigatoriedade do concurso público e terceirização indevida mediante celebração de termos de parceria.
4. Ausência de prestação de contas dos “custos operacionais” do termo de parceria firmado com a OSCIP.
5. Não realização de auditoria independente da aplicação dos recursos objeto do Termo de Parceria, infringindo a alínea "c", inciso VII, do art. 4º da Lei nº 9.790/99 e o §1º do art. 19 do Decreto nº 3.100/99.
6. Relatório de auditoria independente não avaliou a aplicação dos recursos objeto do termo de parceria.
7. Ausência de definição de metas e dos respectivos parâmetros para aferição de seu cumprimento nos aditamentos dos planos de trabalho do termo de parceria.

8. Desvio de recursos por meio de contratações de empresas de assessoria e consultoria com vínculos ilegais com a OSCIP, inexistentes de fato e que não comprovaram a prestação de serviços vinculados ao objeto das parcerias, com prejuízo (R\$...) aos cofres da prefeitura. (TCE/MT, 2019, *online*)

As falhas e irregularidades relacionadas anteriormente no parecer pelo Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, relatou as impropriedades decorrente da execução de um termo de parceria com uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, que poderá gerar prejuízos aos cofres públicos.

A pesquisa nos relatórios da Controladoria-Geral da União – CGU tem o objetivo de aumentar a transparência e reunir em um único espaço todos os trabalhos de relatórios de fiscalização em Estados, Municípios e Organizações da Sociedade Civil. É importante evidenciar as principais falhas e irregularidades na execução do contrato de gestão na saúde, constante no Relatório de Fiscalização CGU nº 201902270 - Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF) - publicado em 02/04/2020:

- a) Aquisição de medicamentos pelo IGESDF por preços acima do praticado no mercado, com prejuízo no montante de R\$ 144.268,72 e potencial prejuízo de R\$ 3,4 milhões em 2018;
- b) Subdimensionamento das metas definidas para o Contrato de Gestão na Saúde;
- c) Não cumprimento das metas pactuadas no contrato de gestão de forma satisfatória;
- d) Atuação deficiente da Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SES/DF) no acompanhamento, monitoramento e avaliação da execução do contrato de gestão na saúde;
- e) Transparência ativa e passiva, preconizada pela Lei nº 12.527/2011, verificou-se deficiências na disponibilização das informações referentes ao contrato de gestão;
- f) Fragilidades no processo de contratação destinado à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de recepção com a disponibilização de mão-de-obra qualificada para atender à demanda do Instituto de Gestão Estratégica do Distrito Federal;
- g) Ausência de termo de atuação, número de processo e numeração de páginas (carimbos e assinaturas);
- h) Ausência de pesquisa de preços de mercado atualizada antes da assinatura do contrato;
- i) Ausência de parecer técnico financeiro definitivo sobre as planilhas de custos de formação de preços, em complemento ao parecer técnico financeiro parcial;
- j) Deficiências no armazenamento e no controle de estoque de medicamentos na Central de Abastecimento Farmacêutico e na

- Farmácia Ambulatorial;
- k) Fragilidades quanto ao processo de seleção para admissão de pessoal; e
 - l) Cumprimento insatisfatório pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF) das metas estipuladas no contrato de gestão nº 01/2018, não indicando melhoria quantitativa nos serviços prestados. (CGU, 2020, *online*)

Os trabalhos de auditoria da Controladoria Geral da União foram realizados no Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF), sediado no Hospital de Base do Distrito Federal (HBDF), visando avaliar a execução e o acompanhamento do Contrato de Gestão nº 001/2018, com natureza de convênio, firmado com a Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SES/DF) para a gestão do Hospital, os quais, foram encontradas as falhas e irregularidades relacionadas anteriormente, com potencial prejuízo de R\$ 3,4 milhões em 2018.

Saliente-se ainda, as principais falhas e irregularidades verificadas pelo Ministério Público Federal (MPF), na execução dos instrumentos de parceria de fomento na saúde com entidades do Terceiro Setor:

- a) a revisão de todas as publicações de repasses a organizações sociais de saúde, referentes a contratos de gestão e termos aditivos, realizadas no Diário Oficial do estado, sanando irregularidades relativas à ausência de menção aos valores praticados e à origem das verbas. (Processo nº 0810749-95.2020.4.05.8300 – 12ª Vara Federal em Pernambuco);
- b) ausência de transparência nas despesas realizadas no enfrentamento da pandemia da covid-19 com recursos oriundos do Sistema Único de Saúde (SUS), em observância à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 15.527/2011) e à Lei de Regime Especial da Covid-19 (Lei Federal nº 13.979/2020) (Processo nº 0810749-95.2020.4.05.8300 – 12ª Vara Federal em Pernambuco/PE);
- c) contratação da entidade sem fins lucrativos na saúde sem que fosse comprovada prévia experiência na prestação de serviços médico-hospitalares e odontológicos de urgência, que era um dos requisitos do próprio edital da licitação (Ação Civil Pública nº 2004.38.03.004938-3 - Justiça Federal em Uberlândia/MG);
- d) irregularidades tanto na celebração quanto na execução dos contratos, a começar do fato de que a Fundação Maçônica Manoel dos Santos (FMMS) não poderia ser enquadrada como entidade beneficente de saúde, por não atender ao disposto no artigo 2º do Decreto 752/93 e artigos 2º e 3º do Decreto 2.536/98 (Ação Civil Pública nº 2004.38.03.004938-3 - Justiça Federal em Uberlândia/MG);

- e) contrato com a Prefeitura de Uberlândia/MG, a Fundação Maçônica Manoel dos Santos (FMMS) jamais atuara na prestação de serviços à saúde, não possuindo qualquer experiência nessa área (Ação Civil Pública nº 2004.38.03.004938-3 - Justiça Federal em Uberlândia/MG); (MPF, 2020, *online*)

O Ministério Público Federal tem atuado de forma permanente, por meio de ação civil pública ou ação criminal envolvendo irregularidades e desvios de recursos públicos na área da saúde por parte das organizações do terceiro setor, na execução de parcerias formalizadas com a Administração Pública Federal, Estadual e Municipal.

Nas linhas seguintes, serão elencados alguns aspectos que estão a merecer a atenção do Conselho Nacional do Ministério Público com algumas providências úteis à prevenção e verificação das irregularidades, decorrente da atuação do Ministério Público em face das organizações sociais de saúde:

- a) Contratação de pessoal sem observância do princípio da publicidade e da impessoalidade;
- b) Contratação de empregados “fantasmas”;
- c) Cumulação de empregos públicos e privados;
- d) Pagamento de salários acima do teto constitucional;
- e) Pejotização;
- f) Glosas de recursos referentes aos servidores públicos “cedidos” para a organização social;
- g) Nepotismo; e
- h) Pagamento de remuneração a membros das organizações sociais e despesas administrativas da organização social, não vinculadas diretamente ao contrato de gestão. (CNMP, 2019, *online*).

Por fim, apresenta-se as principais falhas e irregularidades, registradas na experiência de 22 (vinte e dois) anos de trabalhos de auditoria no Tribunal de Contas do Estado da Bahia – TCE/BA (1999/2007), no Ministério Público Federal – MPF/Procuradoria Geral da República (2008/2011) no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás - TCM/GO (2012/2014), e no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT (2015/atualmente), envolvendo parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor, nos mais variados segmentos institucionais, em especial à saúde:

- a) não cumprimento de metas quantitativas e qualitativas;
- b) ausência de metas específicas e fonte de verificação estabelecidas no plano de trabalho;

- c) não funcionamento da comissão de monitoramento e avaliação, conforme determinação legal;
- d) contratação de profissionais pessoa física ou jurídica sem processo seletivo, ou cotação de preços, para execução dos serviços estabelecidos na parceria;
- e) contratações de pessoas jurídicas de propriedades de dirigentes ou diretores da instituição sem fins lucrativos, em desacordo com os princípios constitucionais da legalidade, moralidade e impessoalidade;
- f) contratações e compras sem previsão no plano de trabalho formalizado;
- g) recebimento de notas fiscais sem identificação (carimbo) do projeto;
- h) notas fiscais sem atesto por parte do responsável que os serviços foram prestados ou a mercadoria foi entregue;
- i) ausência de relatórios de atividades com detalhamento dos serviços prestados de consultoria, serviços jurídicos e outros;
- j) ausência de cotação de preços;
- k) ausência de certidões negativas (Certidões da Receita Federal, Estadual, Municipal, FGTS e Trabalhista) nas contratações da Pessoas Jurídicas;
- l) instituições sem fins lucrativos realizando trabalhos em desacordo com o estatuto social;
- m) estabelecimento de diversos termos aditivos incrementando os valores originalmente orçados, bem como a extensão do lapso de vigência do termo, desconsiderando as normas legais de regência do tema, bem como as regras de boa gestão administrativa;
- n) utilização de recursos públicos para finalidade diferente daquela prevista no instrumento jurídico assinado;
- o) realização de pagamentos antecipados a fornecedores de bens e serviços;
- p) transferência de recursos da conta corrente específica do projeto para outras contas correntes, em desacordo com a legislação. (TCE/BA, MPF, TCM/GO, MPDFT, 2021, relatórios)

Dessas falhas e irregularidades destacadas anteriormente, algumas são de natureza formal, como por exemplo, recebimento de notas fiscais sem identificação (carimbo) do projeto da parceria, e outras, com irregulares graves, que

causam prejuízo ao erário, como podemos citar, a utilização de recursos públicos para finalidade diferente daquela prevista no instrumento jurídico assinado.

3.3 Responsabilização civil, administrativa e penal dos Gestores

Os presidentes, diretores e demais gestores do terceiro setor, que recebem recursos públicos por meio de parcerias formalizadas entre a Administração Pública e as Organizações Sociais (OS), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), as Organizações da Sociedade Civil (OSC) e demais instituições sem fins lucrativos, se submetem tanto à responsabilização administrativa, por meio de penalidades e sanções dos Tribunais de Contas, bem como, respondem civilmente e penalmente pelos seus atos, inclusive, pelos atos de improbidade administrativa, nos termos da Lei.

A Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/92, foi alterada de forma expressiva, por meio da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, conforme disposto no §6º, artigo 1º.

No âmbito da responsabilidade administrativa, os tribunais de contas poderão impor as seguintes sanções e penalidades aos presidentes, diretores e demais gestores do terceiro setor, conforme Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, Resolução nº 246, de 30 de novembro de 2011:

- I. decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração, nos termos do § 2º do artigo 44 da Lei nº 8.443, de 1992;
- II. por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, na forma do inciso V do artigo 62 do Regimento Interno, à Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, aos dirigentes das entidades que lhe sejam jurisdicionadas, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito;
- III. em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, o Tribunal de Contas, de ofício

- ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado;
- IV. notificações ao responsável para pagamento de débito ou de multa de até 100% (cem por cento) do valor atualizado do dano causado ao erário;
 - V. autorizará, alternativamente, a cobrança judicial da dívida, por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal;
 - VI. providenciará a inclusão do nome do responsável no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal – Cadin. (TCU, 2011, *online*)

De acordo com o Acórdão TCU nº 3056/2020 (Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, Data de Julgamento: 18/11/2020), os agentes políticos e dirigentes máximos podem ser responsabilizados nos casos em que se estabeleça correlação entre a prática de ato omissivo ou comissivo de sua parte e as irregularidades identificadas nos autos.

É importante destacar, o Acórdão TCU nº 2544/2020 (Plenário - Relator Ministro Bruno Dantas, Data de Julgamento: 23/09/2020), o vínculo contratual entre a entidade privada e o Poder Público não permite a responsabilização dos agentes da empresa contratada (administradores, sócios ou empregados) por prejuízos causados ao erário. Na hipótese de estarem presentes os requisitos para a desconsideração da personalidade jurídica, os sócios e os administradores da empresa contratada podem ser alcançados, mas não os empregados.

O teor do artigo 50, do Código Civil, é plenamente aplicável às associações sem fins lucrativos, considerando que está inserido nas disposições gerais das pessoas jurídicas. E esse, ademais, o entendimento consagrado no Enunciado nº 284, da IV Jornada de Direito Civil, segundo o qual "as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos ou de fins não-econômicos estão abrangidas no conceito de abuso da personalidade jurídica" (AP 0011408-83.2014.5.01.0053, 3ª Turma, Relatora Des. Mônica Batista Vieira Puglia, julgada em 03.06.2020, publicada no DEJT em 12.06.2020).

Saliente-se ainda que, a violação a direitos trabalhistas por parte das entidades do Terceiro Setor configura irregularidade suficiente para justificar a

responsabilidade dos administradores, ainda que não tenham sido remunerados pelos serviços prestados, por caracterizar infração à lei, ato ilícito e desvio de finalidade, podendo ser responsabilizados pelo inadimplemento dos débitos trabalhistas da empregadora, quando evidenciada a inexistência de bens passíveis de quitar a referida dívida. Dessa forma, é possível imputar aos gestores de entidades sem fins lucrativos a responsabilidade pelas obrigações por ela contraídas na época em que eles a integravam, conforme decisão do TRT, *in verbis*:

DESPERSONALIZAÇÃO. GESTORES DE ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS. RESPONSABILIDADE PELAS DÍVIDAS CONTRAÍDAS PELA SOCIEDADE. POSSIBILIDADE. É possível imputar aos gestores de entidades sem finalidade lucrativa a responsabilidade pelas obrigações por ela contraídas na época em que eles a integravam. (TRT-1 - AP: 01001647920205010531 RJ, Relator: RILDO ALBUQUERQUE MOUSINHO DE BRITO, Data de Julgamento: 03/11/2021, Terceira Turma, Data de Publicação: 19/11/2021)

É cabível a desconsideração da personalidade jurídica de entidade sem fins lucrativos, quando constatado abuso de personalidade em face de desvio de finalidade, a fim de responsabilizar seus administradores ou sócios/fundadores por dano causado à entidade, nos termos do art. 50 do Código Civil. (TCU 01503420064, Relatora: ANA ARRAES, Data de Julgamento: 27/11/2012).

Em se tratando de contrato de gestão celebrado nos termos da Lei nº 9.637/1998 com entidades sem fins lucrativos, tendo por objeto o gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços, visando a assegurar a assistência universal e gratuita à população, mediante o repasse de verba orçamentária municipal, não se há de falar em responsabilidade subsidiária da Administração Pública, que não figurou como tomadora dos serviços prestados, e por não se tratar de terceirização. (TRT-2 10011796520185020316 SP, Relator: KYONG MI LEE, 3ª Turma - Cadeira 2, Data de Publicação: 12/06/2020).

Tratando-se de entidade beneficente sem fins lucrativos, a atribuição de responsabilidade aos seus dirigentes e associados está condicionada à comprovação de que estes tenham agido com desvio de finalidade, abuso de direito, excesso de poder, infração da lei, violação dos estatutos ou contrato social,

confusão patrimonial ou que tenham praticado qualquer ato por culpa no desempenho de suas funções. Isto porque, no que tange a tais entidades, não se verifica a distribuição de lucros ou de quaisquer vantagens entre seus membros, inexistindo incremento ao patrimônio particular destes por força de transferência de recursos da associação. (TRT-1 - AP: 01008166720185010531 RJ, Relator: ROSANA SALIM VILLELA TRAVESEDO, Data de Julgamento: 25/08/2021, Quinta Turma, Data de Publicação: 21/09/2021)

3.4 Jurisprudência dos Tribunais

A jurisprudência dos tribunais em relação ao terceiro setor é exígua, mas destacamos as principais decisões relevantes a serem contemplados, com foco nas necessidades de alinhamento do modelo às disposições constitucionais e legais que regulam as relações entre o Poder Público e as entidades civis sem fins lucrativos.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 1923, se posicionou a favor da constitucionalidade do modelo, na formalização dos contratos com organizações sociais, por parte da Administração Pública Federal, nos termos da Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998.

Dispôs ainda o Suprema Corte, no Acórdão de 16 de abril de 2015, sobre a necessidade de o Poder Público observar os princípios do caput do art. 37 da Constituição no processo de qualificação da entidade, na celebração do contrato de gestão, na dispensa de licitação para contratações; na outorga de permissão de uso de bem público; no regulamento próprio de compras e na seleção de seu pessoal, nos termos dos regulamentos próprios aprovados pela entidade; e no dever de prestar contas dos recursos públicos recebidos como fomento.

A decisão da Excelsa Corte a respeito das Organizações Sociais assentou, definitivamente, a natureza de direito privado da organização social, integrante do Terceiro Setor, que não se altera por força da celebração de contrato de gestão com o Poder Público. Sendo assim, ela não se sujeita ao regime administrativo que incide sobre os órgãos e entidades da administração direta e indireta, não estando obrigada a fazer licitação e concurso público. Seus empregados, sua gestão e seu patrimônio são privados.

[...] a OS não é entidade da administração indireta, pois não se enquadra nem no conceito de empresa pública, de sociedade de economia mista, nem de fundações públicas, nem no de autarquias, já que não é de qualquer modo controlada pelo poder público, não há como incidir a regra do art. 37, II, da CF. **O que há de se exigir é a observância de impessoalidade e de objetividade na seleção de pessoal, conforme regulamento próprio**” (Voto-vista do Ministro Luiz Fux, na ADI 1923, de 1998, pag. 32). (grifo do autor) (STF, 2015, *online*)

No entanto, pelo fato de receberem do Poder Público, recursos, bens e servidores, a título de fomento, o STF entendeu que se deve observar um regime jurídico minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, caput). Por essa razão, deve conduzir seus contratos de forma pública, objetiva e impessoal, nos termos de regulamento próprio editado pela entidade, conforme, inclusive, previsto no artigo 4º, VIII, da Lei 9.637, de 1998; aplicando-se a mesma recomendação para o processo de seleção de seu pessoal.

Importante ressaltar que a competência discricionária do Poder Público na avaliação e decisão quanto à conveniência e à oportunidade da qualificação de uma OS deve ser exercida à luz de critérios objetivos, observados os princípios constitucionais da publicidade, moralidade, eficiência e impessoalidade, inexistindo permissivo à arbitrariedade. Essa, inclusive, é a recomendação do STF, exarada na decisão da ADI nº 1.923-5, de 2015:

[...] 11. A previsão de competência discricionária no art. 2º, II, da Lei nº 9.637/98 no que pertine à qualificação tem de ser interpretada sob o influxo da principiologia constitucional, em especial dos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, caput). É de se ter por vedada, assim, qualquer forma de

arbitrariedade, de modo que o indeferimento do requerimento de qualificação, além de pautado pela publicidade, transparência e motivação, deve observar critérios objetivos fixados em ato regulamentar expedido em obediência ao art. 20 da Lei nº 9.637/98, concretizando de forma homogênea as diretrizes contidas nos inc. I a III do dispositivo” (STF - Inteiro Teor do Acórdão da ADI nº 1923-5, de 2015 fls. 5) (STF, 2015, *online*)

Verifica-se, portanto, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal, que a Administração Pública deverá observar os princípios constitucionais da publicidade, moralidade, eficiência e impessoalidade, quando for selecionar uma entidade do terceiro setor, possibilitando a todas instituições sem fins lucrativos igualdade de condições de participar de chamamento público ou processo seletivo, que possibilitará a qualificação como organização social, e a possibilidade de formalizar o contrato de gestão.

Na qualificação de entidade civil sem fins lucrativos como Organização Social, inexistente violação ao dever constitucional de licitar, porquanto o processo de qualificação é uma hipótese de credenciamento. Esse é, inclusive, o entendimento assentado pelo Supremo Tribunal Federal, na ADI Nº 1.923-5, de 2015, conforme trecho da decisão, abaixo transcrito:

[...] 9. O procedimento de qualificação de entidades, na sistemática da Lei, consiste em etapa inicial e embrionária, pelo deferimento do título jurídico de “organização social”, para que Poder Público e particular colaborem na realização de um interesse comum, não se fazendo presente a contraposição de interesses, com feição comutativa e com intuito lucrativo, que consiste no núcleo conceitual da figura do contrato administrativo, o que torna inaplicável o dever constitucional de licitar (CF, art. 37, XXI).

A atribuição de título jurídico de legitimação da entidade através da qualificação configura hipótese de credenciamento, no qual não incide a licitação pela própria natureza jurídica do ato, que não é contrato, e pela inexistência de qualquer competição, já que todos os interessados podem alcançar o mesmo objetivo, de modo incluyente, e não excludente.” (STF - Inteiro Teor do Acórdão da ADI nº 1923-5, de 2015, fls.5). (STF, 2015, *online*)

De acordo com o STF, a Administração Pública não se encontra obrigada a selecionar uma entidade sem fins lucrativos para qualifica-se como Organização Social por meio de licitação pública, mas, por intermédio de um processo de qualificação de credenciamento ou chamamento público, observando, portanto, os parâmetros estabelecidos na Lei Federal nº 9.637/1998.

É importante salientar ainda, as principais decisões e jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ, relacionado ao terceiro setor:

1. Nos termos da Súmula 481 do STJ, "**faz jus ao benefício da justiça gratuita a pessoa jurídica, com ou sem fins lucrativos, que demonstrar sua impossibilidade de arcar com os encargos processuais**"; (STJ - AREsp: 1766930 MT 2020/0254737-2, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Publicação: DJ 07/04/2021);
2. Os Termos de Parceria das OSCIPs (que também fazem parte do Terceiro Setor), da mesma forma que as OSs, não consistem, a rigor, em contrato administrativo em sentido estrito, mas em um negócio associativo voltado para um fim compartilhado, o que legitima a dispensa de licitação. 5. A dispensa de licitação, contudo, não implica arbitrariedade do administrador, que **deve pautar a sua escolha por meio de um procedimento público impessoal e calcado em critérios objetivos, por força da incidência direta dos princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência** na Administração Pública (CF, art. 37, caput). (STJ - AREsp: 1360823 PR 2018/0235865-0, Relator: Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, Data de Publicação: DJ 27/10/2021);
3. O recorrente alegou violação ao art. 24, XXIV, da Lei de Licitações, pois sustenta que a hipótese de dispensa prevista nesse inciso não abrange as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), mas apenas as Organizações Sociais (OS). (STJ - AREsp: 1360823 PR 2018/0235865-0, Relator: Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, Data de Publicação: DJ 27/10/2021) (**grifo nosso**)

O entendimento do Superior Tribunal de Justiça, para efeitos de ação por improbidade administrativa, o conceito de agente público compreende os dirigentes de instituições privadas sem fins lucrativos que recebam verba pública com o objetivo de cobrir as despesas de seu custeio. Entretanto, esse entendimento do STJ não foi alterado, mesmo com a recentemente alteração da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que promoveu inúmeras e significativas alterações na Lei nº 8.429/92.

Dentre as alterações legislativas realizadas, importante destacar que, estão sujeitos às sanções da lei os atos de improbidade administrativa os praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, conforme

determinação do artigo 1º, § 6º, da Lei nº 8.429/92, modificada por meio da Lei nº 14.230/2021.

Relaciona-se a seguir, os principais Acórdãos de forma sintéticas de decisões proferidas pelos Colegiados do Tribunal de Contas da União (TCU) que receberam indicação de relevância sob o prisma jurisprudencial. Os enunciados procuram retratar o entendimento das deliberações das quais foram extraídos. As informações aqui apresentadas não constituem, todavia, resumo oficial da decisão proferida pelo Tribunal nem representam, necessariamente, o posicionamento prevalecente do TCU sobre a matéria:

Acórdão nº 2952/2020 (TCU Plenário) - Ocorrendo o falecimento do responsável após o trânsito em julgado da decisão sancionatória, a multa imposta subsiste, pois já convertida em dívida patrimonial, e deve ser cobrada dos sucessores, no limite do patrimônio transferido.

Acórdão nº 12251/2020 (TCU Segunda Câmara) - A realização de saques em espécie diretamente da conta bancária específica não constitui óbice intransponível à comprovação do nexo de causalidade entre as receitas e as despesas realizadas no convênio. Contudo, nessa situação, torna-se necessária a apresentação de provas que permitam, ainda que indiretamente, demonstrar que o destino dos recursos foi realmente aquele previsto na norma ou no ajuste firmado.

Acórdão nº 10891/2020 (TCU Primeira Câmara) - A omissão no dever de prestar contas fica caracterizada apenas a partir da citação feita pelo TCU. A apresentação da prestação de contas até o momento anterior ao da citação configura intempestividade no dever de prestar contas e deve ser considerada falha formal, hipótese que, aliada à demonstração da adequada e integral aplicação dos recursos, conduz ao julgamento das contas pela regularidade com ressalva.

Acórdão nº 10865/2020 (TCU Segunda Câmara) - A responsabilidade pela inexecução parcial do convênio não deve ser atribuída ao conveniente, ainda que inservível a parcela executada, quando o concedente deixa de repassar os recursos financeiros necessários à integralização do objeto em virtude de contingenciamento.

Acórdão nº 2426/2020 (TCU Plenário) - Restringir a participação em licitações públicas somente às instituições sem fins lucrativos qualificadas como Oscip, participantes sob esta condição. Ampliar a competitividade em certames públicos e, por conseguinte, a seleção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública, em que o objeto também possa ser atendido por instituições sem fins lucrativos, tendo em vista que inexistente norma legal que discipline, de forma indistinta, vedação de participação em processos licitatórios a essas entidades. (TCU, 2020, *online*)

Das decisões do Tribunal de Contas da União relacionadas anteriormente, destaca-se a proibição das Organizações da Sociedade de Interesse Público – OSCIP de participar de licitações públicas, permitindo a participação das demais instituições sem fins lucrativos a participação nos certames públicos. Dessa forma, as entidades qualificadas como OSCIPs, somente poderão participar do concurso de projeto, estabelecido na Lei Federal nº 9.790/99 e no Decreto Federal nº 3.100/99.

Outra decisão do TCU que merece destaque, é o Acórdão nº 4611/2021 (Segunda Câmara), o qual, em caráter excepcional, a Corte de Contas poderá deferir pedido de parcelamento do débito em mais de 36 (trinta e seis) parcelas mensais (artigo 217 do Regimento Interno do Tribunal), levando em consideração o interesse do requerente em cumprir a obrigação de recolhimento, a sua capacidade econômica e o interesse público na quitação da dívida sem a necessidade da ação de execução, assim como os princípios do formalismo moderado e da razoabilidade.

Na execução de parcerias formalizadas entre o Poder Público com as instituições do terceiro setor, percebe-se em algumas ocasiões, a contratação direta de pessoa jurídica que tenha em seu quadro societário cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o terceiro grau de gestor responsável pela contratação, ou da existência de prejuízo aos cofres públicos, que, de acordo o Acórdão nº 1409/2020 - TCU Plenário, caracteriza nepotismo e justifica a aplicação da multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Uma vez aperfeiçoada a contratação, nem mesmo a eventual restituição dos valores recebidos pela pessoa jurídica suprime a ilicitude da conduta do agente público. (TCU, 2020, *online*)

Por fim, o Tribunal de Contas da União, publicou o recente Acórdão 5330/2021 - Primeira Câmara, que determinou aos gestores, quando na aquisição de medicamentos, a existência de nota fiscal, ainda que atestada, desacompanhada de outras evidências de recebimento dos produtos, é insuficiente para comprovar a regular aplicação dos recursos públicos envolvidos, cabendo a responsabilização solidária da empresa fornecedora caso tenha emitido a nota fiscal sem a indicação dos lotes dos medicamentos, conforme estabelecido na Resolução Anvisa - RDC 430/2020.

CONCLUSÃO

A Administração Pública pode dar um tratamento jurídico, em suas acepções formal e material, por meio do *Compliance*, a atuar de forma preventiva frente às falhas, fraudes e irregularidades ora praticadas pelo Terceiro Setor no tange aos recursos destinados à saúde, em especial em tempos de crise, como ocorreu com a pandemia do COVID-19, visando a oferecer segurança jurídica às relações entre o Poder Público e as entidades sem fins lucrativos.

O *Compliance* enquanto programa de integridade e anticorrupção pode constituir uma importante estratégia no combate às condutas lesivas e corruptivas ora praticadas pelo Terceiro Setor no tange aos recursos destinados à saúde, em especial na pandemia do novo coronavírus. Entretanto, será necessário, alteração na legislação, tornando obrigatório a implantação das regras de integridade para todas as entidades sem fins lucrativos que receberem recursos públicos, com objetivo de mitigar riscos na execução das parcerias.

Os aspectos gerais de prevenção por meio do Compliance podem ser realizados pela Administração Pública e pelo Terceiro Setor para evitar as impropriedades na gestão dos recursos públicos da saúde, desde que colocados no instrumento jurídico assinado, tornando obrigatório a execução, desde que previsto no ordenamento jurídico.

Os valores desviados dos recursos da saúde por meio do Terceiro Setor na saúde nos últimos 5 (cinco) anos, apurados pelos órgãos de controle, não tem registro exato e consolidado. Entretanto, o Instituto Ética Saúde (IES) – que congrega a indústria de produtos médico-hospitalares, hospitais, laboratórios, entidades médicas, planos de saúde e indústria farmacêutica, com o apoio de órgão

reguladores do governo – estima que pelo menos 2,3% de todo o dinheiro destinado à saúde no Brasil seja desviado em fraudes, o que representa mais de 22 bilhões de reais. A questão afeta tribunais estaduais, federais, Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal. (INSTITUTO ÉTICA SAÚDE, 2020, *online*)

Levando-se em consideração que muitas fraudes e desvios de recursos públicos na área da saúde não são identificados pelos órgãos de controle, seja por meio de contrato administrativo, contrato de gestão ou outro instrumento jurídico formalizado com empresas ou entidades sem fins lucrativos, estima-se que o montante desviado dos cofres públicos da Administração Pública Federal, Estadual, Distrital e Municipal, represente um percentual bem maior do que estimado pelo Instituto Ética Saúde.

Conforme noticiário nos jornais, diversos governadores, prefeitos e dirigentes de entidades sem fins lucrativos na área da saúde, locupletaram-se ilicitamente durante a pandemia da COVID-19, desviando recursos do Sistema Único de Saúde, que seria utilizado para construir hospitais de campanha, medicamentos, respiradores, equipamentos, vacinas, de demais itens para saúde da coletividade. Pode-se citar como exemplo, o afastamento e o *impeachment* do governador do Rio de Janeiro em 2020, acusado de corrupção na saúde durante a pandemia, os quais foram desviados milhões ou até bilhões do erário estadual.

A corrupção é uma situação difícil de ser verificada, pois tende a ser oculta, escondida, feita às escuras, no anonimato. Nesse cenário, é que a sociedade de forma organizada, por meio do controle social, pelos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, Controladoria Geral da União, Ministério Público Federal e Polícia Federal, devem atuar de forma preventiva ou a posteriori, para apurar e estabelecer meios de punir os gestores envolvidos, e estabelecer meios de instrumentos de *compliance* público no combate à corrupção e responsabilização.

Diante do todo exposto, verificam-se, também, prejuízos sociais para a sociedade, com a não implantação e efetivo funcionamento do *Compliance* das instituições sem fins lucrativos e no Poder Público, com o monitoramento e

fiscalização dos órgãos de controle. Ademais, ausência normas legais das regras de integridade fragilizam a boa aplicação dos recursos públicos por parte do terceiro setor, aumentam o risco de desvio de verbas públicas na execução das parcerias público-sociais.

Por fim, todas essas fragilidades e não implantação do compliance, contudo, não descaracteriza a legitimidade dos instrumentos formalizados com as entidades do terceiro setor, desde que, devidamente utilizado, observando o regramento legal e normativo, para atender o interesse público e social, podendo agregar valor à Administração Pública na realização de políticas públicas, de forma eficiente, eficaz e com efetividade, gerando benefícios para a população principalmente na área da saúde. Para tal, é necessário maior atenção acadêmica, dos governos, da sociedade e doutrinária para o assunto. Essas foram as circunstâncias que motivaram a elaboração deste estudo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSIS, Marcos. **Compliance: Como Implementar**. 1. ed., São Paulo: Trevisan Editora, 2018.

BRASIL. **Código Civil Brasileiro**. *Vade Mecum Acadêmico de Direito* Rideel. 27 ed., São Paulo: Rideel, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. *Vade Mecum Acadêmico de Direito* Rideel. - 27 ed., São Paulo: Rideel, 2020.

BRASIL. **Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999**. Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/decretos/decreto-n-3-100-de-30-de-junho-de-1999>. Acesso em: 20 abr. 21.

BRASIL. **Decreto nº 9.190, de 1º de novembro de 2017**. Regulamenta o disposto no art. 20 da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9190&ano=2017&ato=46ccXUU1UeZpWT684>. Acesso em: 20 abr. 21.

BRASIL. **Lei nº 12.846, 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 20 abr. 21.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 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/l13019.htm. Acesso em: 20 abr. 21.

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: 20 abr. 21.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm. Acesso em: 20 abr. 21.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Guia para programa de Compliance**. CADE, jan., 2016. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

CARLINI, Angélica. SAAVEDRA, Giovani Agostini. (coord.). **Compliance na Área da Saúde**. 1. ed. – São Paulo: Editora Foco, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. rev., atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

_____. **Parcerias na Administração Pública**. 11. ed. rev., atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FERREIRA, Gustavo Assed; CASTRO, Rafael Assed de; **Contratações Públicas para o enfrentamento da pandemia: os desafios da aplicação do princípio da eficiência**. Revista Duc In Altum Cadernos de Direito, vol. 13, nº 29, jan-mar. 2021.

FRANCO, Isabel (org.). **Guia Prático de Compliance**. 1. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FUX, Luiz. MODESTO, Paulo. MARTINS, Humberto Falcão. **Organizações Sociais após a decisão do STF na ADI nº 1.923/2015**. 1. ed. reimp. – Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

INSTITUTO ÉTICA SAÚDE – Notícias online-
<https://eticasaude.org.br/Noticias/NoticiaDetalhe/355>. Acesso em: 29 de novembro 2021.

MARQUES, Saulo M. **Os tribunais de contas e o imperativo do combate à corrupção**. Fórum Administrativo, FA, Belo Horizonte, n.230, 2020. p.64-73.

METRÓPOLES, **Jornal online**. <https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/covid-19-com-11-estados-na-mira-da-pf-r-260-mi-foram-desviados-da-uniao>

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública** - Orientações para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Ano 2019. Disponível em:

https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/guia_pratico_integridade_publica_2018.pdf. Acesso em: 15 de abril 2021

MOTTA, Fabrício. MÂNICA, Fernando Borges. OLIVEIRA, Rafael Arruda. **Parcerias com o Terceiro Setor: As inovações da Lei nº 13.019/14**. 1. ed. – Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL-DF Comissão de Direito do Terceiro Setor - **Programa de Integridade em Organizações do Terceiro Setor: Manual de Compliance**., ano 2018. Disponível em <https://oabdf.org.br/wp-content/uploads/2018/12/Cartilha.pdf>. Acesso em: 15 abril 2021.

OLIVEIRA, Gustavo Justino; MÂNICA, Fernando Borges. **Parcerias na Saúde**. 1. ed. – Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social: Aspectos Jurídicos, Administrativos, Contábeis, Trabalhistas e Tributários**. 10. ed. rev., atual. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SÁ, Antônio Lopes de; HOOG, Wilson Alberto Zappa. **Corrupção, Fraude e Contabilidade**. 1. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2005.

TCE-SP, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Repasses Públicos ao Terceiro Setor**. ano 2019. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/repasses%20p%C3%ABlicos%202020.pdf>. Acesso em:15 abril 2021.

VIOLIN, Tarso. **Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública: Uma Análise Crítica**. 3. ed. rev. e ampl. – Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.