JANAINA SCHOENMAKER

CONTROLE DAS PARCERIAS ENTRE O ESTADO E O *TERCEIRO SETOR* PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ORIENTADORA: PROFESSORA DOUTORA ODETE MEDAUAR

FACULDADE DE DIREITO DA USP
SÃO PAULO
2009

Janaina Schoenmaker

CONTROLE DAS PARCERIAS
ENTRE O ESTADO E O *TERCEIRO SETOR* PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Dissertação de Mestrado, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Direito, na área de concentração Direito do Estado.

Orientadora: Professora Doutora Titular de Direito Administrativo Odete Medauar

Faculdade de Direito da USP
São Paulo

2009

BANCA EXAMINADORA

AGRADECIMENTOS

A elaboração de um trabalho sempre contará com o incentivo de inúmeras pessoas.

Reconhecendo o imenso apoio recebido sob as mais diversas formas e em cada uma das etapas para confecção desta dissertação, quero registrar minha gratidão a muitas pessoas, dentre elas:

Ao Leonardo Fernandes Giglio, meus pais e minhas irmãs, pelo apoio incondicional;

Àqueles sem os quais este sonho dificilmente se concretizaria: Vera Monteiro, Gustavo Justino de Oliveira, Luis Manuel Fonseca Pires e Léo Leoncy.

A todos com os quais pude contar e que me auxiliaram de forma desprendida, direta ou indiretamente: Celso Fernandes Campilongo, Rodrigo Pagani de Souza, Isabel Monteiro, Gabriela Szelest Peres Balbino, Cássia Rangel Monteiro Cascione, Lucas Cherem Camargo Rodrigues, Silvana de Rose, Everton Natal dos Santos**,** Ana Lucia Mazzucca Drabovicz, Silvana Macedo, Rosane Meira de Menezes, Natasha Schmitt Caccia Salinas, Paulo Henrique Quintana e Márcia Pelegrini.

Aos integrantes da banca de qualificação, pelas preciosas críticas e sugestões,

À inspiradora, dedicada e respeitosa orientadora, Odete Medauar, com eterna gratidão.

"Se o controle tem custo, a falta de controle tem custo muito maior. O que se investe na fiscalização não é despesa, mas antes, economia".[1]

[1] BRASIL. TCU. Acórdão n. 402, de 11 de março de 2009 – Plenário. Min. Relator José Jorge. Disponível em: http://www.tcu.gov.br. Acesso em: 28 jul. 2009.

RESUMO

SCHOENMAKER, J. **Controle das Parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor pelos Tribunais de Contas.** 2009. 204f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

O escopo do presente trabalho consiste em examinar o controle pelos Tribunais de Contas sobre as parcerias celebradas entre o Estado e as entidades do *terceiro setor* envolvendo a gestão de recursos públicos. Procurou-se contextualizar o tema, abordando as novas facetas do Estado e a Administração Pública Consensual, bem como se apresentou noção de *terceiro setor* e suas atividades para fins de parceria. Abordou-se o fomento estatal, as espécies de transferências voluntárias de recursos públicos e os instrumentos de parceria, como convênios, contratos de repasse e de gestão e termos de parceria. Introduzindo-se a questão do controle pelos Tribunais de Contas das parcerias celebradas entre o Estado e o *terceiro setor*, foram examinados os seus fundamentos. Ainda, foram verificados os tipos de fiscalização, seus aspectos e as competências constitucionais do Tribunal de Contas da União aplicáveis sobre elas. Após, foram analisadas as iniciativas para o desencadeamento do controle e os momentos de incidência, examinando-se a legislação específica. O procedimento para a operacionalização do controle foi abordado sob a ótica do exercício das competências dos Tribunais de Contas sobre as citadas parcerias e organizações. Por fim, abordaram-se os efeitos diretos e indiretos das decisões dos referidos Tribunais sobre as entidades do *terceiro setor* e seus dirigentes, dentre elas as medidas cautelares e as sanções.

Palavras-chave: Administração Pública Consensual. Parcerias. Terceiro Setor. Transferência de Recursos Públicos. Controle. Tribunal de Contas.

ABSTRACT

SCHOENMAKER, J. **Control by the Audit Courts of Partnerships involving the Government and the Third Sector.** 2009. 204p. Dissertation (Masters Degree). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

The scope of the present dissertation concerns scrutinizing the control by the Audit Courts of the partnerships involving the State and *third sector* organizations, including the management of public funds. This paper has aimed to contextualize the subject, observing the new features of the State and the Consensual Public Administration. It has also sought to present the notion of *third sector* and its possible role in partnership purposes. Besides, it has approached the government fomentation, the types of voluntary transferences of public resources and the partnership instruments such as agreements, transfer contracts, management contracts and partnership commitments. Regarding the control by the Audit Courts of partnerships involving the *third sector*, its fundaments have been investigated. Additionally, the variety of inspection possibilities was verified, as well as its aspects and the constitutional competencies of the Brazilian Court Audit. Then, the initiatives for unleashing the control and the moments of incidence were analyzed, being the specific legislation considered. The procedure to enable this control was approached from the standpoint of the Audit Courts' competencies over the abovementioned partnerships and organizations. Eventually, the direct and indirect effects of the decisions of the referred Courts over the *third sector* organizations and their managers were analyzed by the author, including the provisional measures and the applicable punishment.

Keywords: Consensual Public Administration. Partnerships. Third Sector. Transference of Public Funds. Control. Audit Courts.

SUMÁRIO

RESUMO
ABSTRACT

1 ESTADO CONSENSUAL E TERCEIRO SETOR
1.1 A Reforma do Estado e a Administração Pública Consensual
1.2 Terceiro setor
1.2.1 Noção de terceiro setor
1.2.2 Atividades do terceiro setor para fins de parceria com o Estado
1.2.2.1 Atividades do terceiro setor
1.2.2.2 Natureza da atividade e da relação com o Poder Público

2 OS VÍNCULOS FORMAIS DE PARCERIA ENTRE ESTADO E *TERCEIRO SETOR*
2.1 Atividade Estatal de Fomento
2.1.1 As transferências voluntárias de recursos públicos
2.1.1.1 Subvenção
2.1.1.2 Auxílio
2.1.1.3 Contribuição
2.1.2 Os instrumentos de parceria
2.1.2.1 Convênio
2.1.2.2 Contrato de repasse
2.1.2.3 Contrato de gestão
2.1.2.4 Termo de parceria

3 TRIBUNAL DE CONTAS E *TERCEIRO SETOR*: FUNDAMENTOS DO CONTROLE
3.1 Os fundamentos do controle do terceiro setor pelos Tribunais de Contas
3.2 Introdução às competências do Tribunal de Contas da União

4 TIPOS E ASPECTOS DA FISCALIZAÇÃO
4.1 Tipos de Fiscalização
4.1.1 Fiscalização contábil
4.1.2 Fiscalização operacional
4.1.3 Fiscalização patrimonial
4.1.4 Fiscalização financeira
4.1.5 Fiscalização orçamentária
4.2 Aspectos da fiscalização
4.2.1 Legalidade

4.2.2 Legitimidade

4.2.3 Economicidade

4.3 Renúncia de receita e aplicação de subvenções

5 COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DE CONTROLE

5.1 Competências constitucionais de controle incidente sobre o *terceiro setor*

5.1.1 Julgar prestação de contas

5.1.1.1 Considerações iniciais

5.1.1.2 Controvérsias sobre a competência para julgamento das contas

a) Incompetência

b) Competência direta

c) Do posicionamento intermediário à competência indireta

d) Considerações finais

5.1.2 Fiscalizar admissão de pessoal

5.1.3 Realizar inspeções e auditorias

5.1.4 Fiscalizar recursos repassados pela União

5.1.5 Aplicar sanções e determinar prazo para adoção de medidas

5.1.6 Sustar atos impugnados e representar

6 OPERACIONALIZAÇÃO DO CONTROLE

6.1 Classificação quanto ao controle

6.1.1 Quanto à iniciativa para se desencadear

6.1.1.1 Controle mediante provocação

6.1.1.2 Controle de ofício

6.1.2 Quanto ao momento

6.1.2.1 Controle prévio

a) Convênio e Contrato de Repasse

b) Termo de Parceria

c) Contrato de Gestão

6.1.2.2 Controle concomitante

a) Convênio e Contrato de Repasse

b) Termo de Parceria

c) Contrato de Gestão

6.1.2.3 Controle sucessivo ou *a posteriori*

a) Convênio e Contrato de Repasse

b) Termo de Parceria

c) Contrato de Gestão

6.2 Procedimentos de controle

6.2.1 Fiscalização

6.2.1.1 Levantamento, auditoria, inspeção, acompanhamento e monitoramento

6.2.2 Processos de Tomada ou Prestação de Contas

6.2.3 Tomada de Contas Especial

6.2.4 Procedimentos especiais

6.2.4.1 Denúncia e consulta

7 EFEITOS DO CONTROLE

7. 1 Considerações preliminares

7. 2 Efeitos diretos

7.2.1 Medidas cautelares

7.2.1.1 Aplicabilidade

7.2.1.2 Natureza

7.2.1.3 Suspensão de atos

7.2.1.4 Afastamento temporário

7.2.1.5 Indisponibilidade de bens

7.2.1.6 Arresto de bens

7.2.2 Sanções

7.2.2.1 Aplicabilidade

7.2.2.2 Multa

7.2.2.3 Inabilitação

7.2.2.4 Inidoneidade

7.2.2.5 Procedimento de aplicação de sanção decorrente de julgamento pela irregularidade de contas

7.2.2.6 Responsabilidade pessoal do agente e/ou da entidade privada

7.2.3 Condenação comportamental

7.2.4 Inscrição no CADIRREG e no CADIN

7.3 Efeitos indiretos

7.3.1 Inelegibilidade

7.3.2 Impedimento para celebração de parcerias e recebimento de recursos públicos

7.3.3 Propositura de processo criminal

7.3.4 Propositura de ação de cobrança

7.3.5 Declaração de Improbidade Administrativa

7.3.6 Efeitos indiretos diversos

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONTROLE DAS PARCERIAS
ENTRE O ESTADO E O TERCEIRO SETOR PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

1 ESTADO CONSENSUAL E TERCEIRO SETOR

1.1 A Reforma do Estado e a Administração Pública Consensual

A questão central do presente trabalho – o controle pelos Tribunais de Contas das parcerias[2] celebradas entre o Estado e as entidades do *terceiro setor*[3] – recebeu maior atenção durante e após a denominada "crise do Estado"[4] e sua "Reforma", fenômenos que redundaram em questionamentos quanto à "noção de Estado, suas dimensões ideais e suas relações com a sociedade"[5], bem como em alterações no Direito Público[6] – Constitucional e Administrativo[7] no Brasil e em vários países.

---

[2] As parcerias a serem examinadas restringem-se àquelas que envolvem transferência de recursos públicos do Estado para o terceiro setor, circunstância que justifica a sujeição deste ao controle exercido pelos Tribunais de Contas. Na exposição de motivos do anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal, defende-se que algumas entidades privadas que desenvolvem atividades de interesse público estão por isso habilitadas a atuar em parceria (nele abarcadas sob o nome de *contrato público de colaboração*, independentemente da nomenclatura adotada em legislação específica) com o Estado, quando podem passar a gerir verbas públicas. Estarão então sujeitas, sob alguns aspectos, às normas de direito público. No citado instrumento, optou-se por definir como *entidades de colaboração* aquelas integrantes do *terceiro setor*.

[3] Em que pese o foco da presente dissertação estar no controle das parcerias, serão necessariamente abordadas questões relativas à fiscalização pelas Cortes de Contas das entidades do terceiro setor, seus fundamentos, competências e legislação aplicável, entre outras.

[4] Há quem considere que a crise do Estado possui três facetas: a fiscal, a do modo de intervenção do Estado e a do modelo burocrático de gestão pública, o que se teria buscado solucionar, respectivamente, com "reformas econômicas orientadas para o mercado", reformas neoliberais e com a adoção de "um paradigma gerencial" com ênfase na eficiência, na orientação por resultados, na responsabilização e na flexibilização. Valéria Maria Trezza. *O termo de parceria como instrumento de relação público/privada sem fins lucrativos*: o difícil equilíbrio entre flexibilidade e controle. 2007. 198 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007. p. 22) Disponível em: http://virtualbib.fgv.br/dspace/handle/10438/2406. Acesso em: jul. 2009.

[5] Regina Helena Machado. *Reforma do Estado ou Reforma da Constituição?* Rio de Janeiro: Lumens Júris, 2001, p. 104.

[6] Sabino Cassese. La arena pública: nuevos paradigmas para el Estado. In: *La Crisis del Estado*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2003. p. 101-106.

Eis as razões pela quais figura importante versar a respeito de tais transformações neste tópico introdutório, a título de contextualização do escopo da presente dissertação.

Ultrapassada a predominância das concepções denominadas "Estado Mínimo" e "Estado do Bem-Estar Social", ocorreram alterações em algumas características do Estado[8] a partir da segunda metade do século XX, quando a doutrina passou a denominá-lo: Estado regulador, Estado subsidiário, Estado controlador, Estado ativador, Estado animador, Estado incitador, Estado catalisador, Estado mediador[9], Estado reflexivo, Estado cooperativo, Estado contratante, Estado negociador, Estado-rede[10], Estado consensual[11] entre outras expressões pelas quais se buscou captar algum aspecto relevante do fenômeno estatal.

Pierre Rosanvallon[12], prevendo a superação do Estado-providência, referiu-se à pós-social-democracia, propondo, como sua base, a redução, de modo não regressivo, das

---

Para Caio Tácito, as alterações do Direito Público são decorrentes da maior ou menor atuação do Estado (A reforma do Estado e a modernidade administrativa. *Revista de Direito Administrativo,* Rio de Janeiro, n. 215, jan./mar. 1999, p.1).

[7] Conforme Regina Helena Machado. *Reforma do Estado ou Reforma da Constituição?* (cit.), p. 118-119, "[...] paralelamente às mudanças na ordem econômica, vem se transformando a ordem jurídico-institucional, cabendo ressaltar a gradativa transformação do dogma da teoria clássica do Estado, de separação de poderes da República, levados a assumir funções que não lhes eram tradicionalmente típicas".

Observa Odete Medauar, ademais, que surgem no vocábulo jurídico, termos nunca ou pouco usados até então, bem como assimilação pelo direito constitucional e administrativo de palavras de uso frequente em outras searas do Direito, como é o caso da expressão "regulação" (Regulação e Auto Regulação, *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 228, p. 123-124, abr./jun. 2002)

[8] A despeito de a Reforma do Estado restar mais evidente nos países nos quais se vivenciou efetivamente o Estado Liberal e o Estado Social, no Brasil também é possível perceber algumas alterações – sobretudo legislativas. De todo modo, conforme esclarece Gustavo Justino de Oliveira,"(...) revela-se extremamente difícil identificar um modelo estatal específico e unificador de todas as organizações políticas desde o início do século". (Parceria Público-Privada e Direito ao Desenvolvimento: uma abordagem necessária. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, n. 3, p. 1-28, ago./out. 2005b. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-3-AGOSTO-2005-GUSTAVO%20JUSTINO.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2009.

[9] Expressão utilizada por Gustavo Justino de Oliveira. (Governança Pública e Parcerias do Estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública. *Revista Âmbito Jurídico*, Rio Grande, n. 58, out. 2008b. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5177>. Acesso em: 28 jul. 2009.), bem como por Jean-Pierre Gaudin (*Gouverner par contrat*: l'action publique en question. Paris: Presses de Sciences Politiques, 1999, p. 213).

[10] Conforme elencado por Odete Medauar. (*O Direito Administrativo em Evolução.* 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 93)

[11] Expressão usada por Marcos Maurício Toba. (*Novos Parâmetros de Atuação da Administração Pública.* 2003. 184 f. Tese (Doutorado em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2003. p. 130).

[12] Pierre Rosanvallon, *La crise de l'État-providence*. 2. ed. Paris: Ed. Du Seuil, 1981, p. 130-133.

demandas do Estado, pela *transferência*[13] a entidades não estatais de alguns serviços públicos[14] ou, simplesmente, serviços de interesse público.

A "diminuição do Estado" em face da crise, todavia, "não aponta para um Estado mais fraco, mas para um Estado mais forte, que recupere [...] a capacidade política de orientar a sociedade na direção do desenvolvimento e da democracia"[15]. Para Roberto Dromi[16], aquela diminuição não teria por fim negar suas responsabilidades[17], a despeito de a gestão estatal passar a ser realizada cada vez mais subsidiariamente[18] por meio de "novos modelos e formas jurídicas"[19], deixando as atividades que não lhe são exclusivas a entes privados e *públicos não-estatais*[20], quando as puderem desenvolver adequadamente. Assim, a administração seria pública" no sentido de não ser exclusivamente estatal[21].

Segundo Gaspar Ariño Ortiz, do ponto de vista organizativo e institucional, o "Estado Contratual"[22], "Consensual" ou "Estado Financiador"[23], como novas feições do Estado

---

[13] Entende-se por 'transferência' em sentido *lato*, a que envolve a execução de serviços de interesse público por entes privados, sem redução da competência do Estado.

[14] Neste sentido, e em complemento ao acima citado, o autor assevera que, globalmente, esta alternativa à crise do Estado Providência se insere num triplo movimento: de redução da demanda do Estado, de solidariedade na sociedade e de produção de uma maior visibilidade social. Acrescentou, ainda, que reduzir a demanda do Estado e produzir a sociabilidade seguem em conjunto. A alternativa ao Estado Providência não decorre de uma ordem institucional, mas é principalmente social. Pierre Rosanvallon. *La crise de l'État-providence*. (cit.), 1981. p. 112 – tradução livre.

[15] Luiz Carlos Bresser Pereira. Sociedade Civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: Luiz Carlos Bresser Pereira; Jorge Wilheim; Lourdes Sola (Org.). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: UNESP, 1999, p. 75.

[16] Roberto Dromi. *Modernización del Control Público.* Madrid: Hispania Libros, 2005, p. 10. Tradução livre.

[17] Segundo Gustavo Justino de Oliveira, "[...] mesmo diante da escassez de recursos públicos, o Estado não poderá isentar-se de suas responsabilidades nesse campo. A ele cumprirá promover uma série de outras ações (v.g. fomento, regulação, parcerias), as quais igualmente visam promover os valores fundamentais constitucionalmente consagrados". (Estatuto Jurídico do Terceiro setor e Desenvolvimento: conectividade essencial ao fortalecimento da cidadania, à luz dos 20 anos da constituição de 1988. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., Brasília, DF, 2008a. *Anais eletrônicos*. Brasília, DF, 2008a. p. 1084-1109. Disponível em: http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/brasilia/10_169.pdf. Acesso em: 28 jul. 2009.)

[18] A subsidiariedade será objeto de análise ainda neste tópico.

[19] Silvia Faber Torres. *O Princípio da Subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo.* Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 150.

[20] "A palavra *público* é utilizada nesta expressão no sentido *teleológico* de toda atividade que alcança, afeta ou interessa a todos ou à maioria, e não no sentido de um determinado *regime jurídico*", na esteira de Paulo Modesto (Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil. Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 30, abr. 1999. Disponível em: http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=473. Acesso em: 06 mar. 2008. p. 8).

[21] "Definitivamente, público e estatal não se identificam. Atualmente existem entidades que não são do Estado, mas que cumprem atividades idênticas às deste e se regulam primordialmente pelo direito público" – tradução livre. Roberto Dromi. *Derecho Administrativo.* 5. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996. p. 131.

[22] "Assim, fala-se de uma das características mais importantes do Estado atual: sua condição de 'Estado contratual', apontando a utilização pelo Estado de organizações privadas, com ou sem fins lucrativos, para alcançar os seus fins públicos." (El retorno a lo privado: ante una nueva encrucijada histórica. In. Gaspar Ariño

contemporâneo, substitui o antigo modelo de Estado administrativo-burocrático, hierárquico, unitário, centralizador e gestor direto por um novo tipo de Administração, gerencial, no qual uma multiplicidade de organizações, dentre elas as de natureza privada sem fins lucrativos, assume a gestão de serviços com a possibilidade de financiamento[24] e controle de resultados pelo Estado[25]. Isto porque, ressalta Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a "administração pública gerencial importa-se menos com os *processos* e mais com os *resultados*, para que sejam alcançados com o *menor custo*, no *mais curto lapso de tempo* e com a *melhor qualidade* possíveis"[26].

Neste "novo modelo"[27], que visa, dentre outros, a maior flexibilidade, descentralização, individualização das responsabilidades[28], eficiência e economicidade[29], destaca-se a direção no sentido da alteração da própria forma de gestão do Estado[30], na qual a Administração busca substituir o mecanismo clássico da coerção pelo da colaboração, e da imperatividade[31] pela consensualidade[32].

Ortiz (Org). *Privatización y liberalización de servicios.* Madrid: Universidad Autônoma de Madrid, 1999, p. 19-35. p. 26)

[23] "(...) enfatiza a concepção do *Estado financiador,* concentrado na atividade de *fomento*, entendida como atividade de estímulo e pressão, realizada de modo não coativo, sobre os cidadãos e grupos sociais, para imprimir um determinado sentido a suas atuações. Para o autor, por meio de subvenções, isenções fiscais e créditos, o Estado não obriga nem impõe; oferece e necessita de colaboração do particular para que a atividade fomentada seja levada a cabo". (Gaspar Ariño Ortiz. *Principios de derecho público económico:* modelos de Estado, gestión pública, regulación económica. Granada: Comares, 1990, p. 290).

[24] Segundo pesquisa do IBGE, 32,6% das entidades sem fins lucrativos são financiadas majoritariamente por recursos públicos. http://www.ibge.gov.br. Acesso em: 19 out. 2008.

[25] Gaspar Ariño Ortiz. *Privatización y liberalización de servicios* (cit.), p. 19-35. p. 26.

[26] Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Coordenação Gerencial na Administração Pública: Administração pública e autonomia gerencial. Contrato de gestão. Organizações sociais. A gestão associada de serviços públicos: consórcios e convênios de cooperação. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 214, out./dez. 1998. p. 39.

[27] A expressão está entre aspas por acreditar-se que as noções de Estado Mínimo e Estado do Bem Estar Social ainda influenciam e convivem com o modelo que se tem adotado, não se configurando, portanto, absolutamente "novo".

[28] Valéria Maria Trezza. *O termo de parceria como instrumento de relação público/privada sem fins lucrativos.* (cit.), p. 24.

[29] Sílvio Luís Ferreira da Rocha. *Terceiro Setor*. São Paulo: Malheiros, 2003. (Coleção Temas de Direito administrativo, n. 7.)

[30] Rochelle Pastana Pereira. O Terceiro setor no contexto da democracia e da reforma administrativa do aparelho do Estado. In: Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira (Org.). *O Novo Direito Administrativo Brasileiro* – O Estado, as Agências e o Terceiro Setor. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 292.

[31] Diogo de Figueiredo Moreira Neto lembra que a imperatividade continuará a existir, mas somente quando for absolutamente necessária e indispensável. (Novos institutos consensuais da ação administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 231, jan.-mar. 2003. p. 156).

[32] Gustavo Justino de Oliveira. Estatuto Jurídico do Terceiro setor e Desenvolvimento: conectividade essencial ao fortalecimento da cidadania, à luz dos 20 anos da constituição de 1988 (cit.) n. 89, p.431, dez. 2008a.

Vera Cristina Caspari Monteiro, ao versar sobre a consensualidade, asseverou: "Já se afirmou que a década de

Sem ruptura com o acima exposto, para Joan Prats I Català, desde meados da década de 90, desponta, especialmente na Europa, "um consenso crescente em torno da eficácia e legitimidade do atuar público, que se fundamenta na qualidade da interação entre os distintos níveis de governo e entre estes e as organizações empresariais e a sociedade civil"[33]. Segundo o autor, os novos modos de governar em que isso se plasma tendem a ser reconhecidos como governança.

A *governança* não é formada por um único modelo, sendo multifacetada e plural, em busca da eficiência adaptável, que exige flexibilidade, experimentação e aprendizagem por tentativa e erro. Todavia, a despeito de possuir foco diferenciado da administração gerencial, não visa anular, senão reequilibrar os modelos de administração anteriores, incrementando a função de governo como facilitador e cooperador, sem determinar a 'extinção' de suas funções tradicionais[34]. A governança voltar-se-ia mais à efetividade do que à eficiência da administração gerencial, sem, no entanto, deixar de observá-la.

A *good governance* significaria, ainda, "a condução responsável dos assuntos do Estado", recuperação dos mecanismos de parcerias público-privadas não sob enfoque meramente econômico, insistindo em questões politicamente fortes como governabilidade, responsabilidade e legitimação[35].

Nesta esteira, para Jacques Chevallier, no cenário do Estado Pós-Moderno, desponta a questão das condições do exercício de poder estatal. Surge o tema da governabilidade, a demandar métodos modernos para tomadas de decisão e de ação[36], diversos das técnicas governamentais clássicas[37].

---

90 trouxe novos elementos no campo dos contratos públicos, entre os quais está a tendência segundo a qual as relações contratuais – principalmente as de longo prazo -, sejam elaboradas com base no consenso, em instrumentos jurídicos negociados, que sejam capazes de absorver as crises que sobrevirão durante a sua execução. Isso traz consigo a dificuldade de antecipação dos problemas futuros, com a previsão de mecanismos internos ao contrato para sua solução." (*A caracterização do contrato de concessão após a edição da Lei 11.079/2004.* 2009. 226 f. Tese [Doutorado em Direito Administrativo] – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 67.)

[33] Joan Prats I Català. La construcción social de la gobernanza. In: ____; José María Vidal Beltrán (Coords.); et al. *Gobernanza:* diálogo europeu-iberoamericano sobre el buen gobierno. p. 21-78 Madrid: Editorial Constitución y Leyes; Colex, 2005. p 65.

[34] Ibid., p. 66-67.

[35] J. J. Gomes Canotilho. Constitucionalimo e geologia da good governance. In: _____. *Brancosos e interconstitucionalidade:* itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2006. p. 327.

[36] Jacques Chevallier. *L'État post-moderne.* 2. ed. Paris: LGDJ, 2004, p. 205.

[37] Ibid., p. 203.

Assim, além do Estado, outros atores passam a cooperar na decisão de variados e relevantes temas do governo[38], "incluindo os cidadãos no **processo de determinação do interesse público**"[39] com a consequente perda do "monopólio do público"[40]. Fortalece-se um sistema de gestão pública baseada em instrumentos consensuais[41] e negociais contextualizado em um "*novo contratualismo administrativo*"[42] – com utilização de contratos administrativos, acordos, consórcios, termos de parceria, convênios, compromissos de ajustamento de conduta e contratos de gestão.

Não por outra razão, a doutrina aponta o prestígio à cultura do diálogo, a expansão da política de contratualização, utilizando-se das expressões '*governar por contrato*', 'administrar por acordos', 'administrar por contrato', 'Administração concertada'[43], 'Administração paritária', 'Administração Consensual'[44] ou 'Administração Pública

---

[38] Ibid., p. 205.

[39] Gustavo Justino de Oliveira, ao versar sobre o Estado Mediador, atribui à Administração a tarefa principal de "compor conflitos envolvendo interesses estatais e interesses privados, definitivamente incluindo os cidadãos no **processo de determinação do interesse público**, que deixa de ser visto como um monopólio estatal, com participação exclusiva de autoridades, órgãos e entidades públicos, e passa a ser compreendido como resultado de processos de harmonização e de ponderação de diversos interesses públicos, interesses privados e interesses das organizações da sociedade civil. Governança pública e parcerias do Estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública. *Revista Âmbito Jurídico*, Rio Grande, n. 58, out. 2008b. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5177>. Acesso em: 28 jul. 2009.

Segundo Odete Medauar, o Estado deixa de deter a exclusividade no estabelecimento do interesse público. (*O Direito Administrativo em Evolução* [cit.], 2003, p. 211).

[40] Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *Mutações do Direito Administrativo*. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 25.

[41] "As parcerias firmadas pelo Estado retratam essa nova realidade, e sua compreensão e finalidades não podem ser apreendidas a partir das tradicionais concepções de formalização dos contratos administrativos, pois estamos diante de uma nova forma de administrar, moldada a partir da Governança Pública e da Administração Pública Consensual". Gustavo Justino de Oliveira. Governança pública e parcerias do Estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública. (cit.), 2008b, p. 433.

[42] "Daí a expressão **governar por contrato**, a qual evocaria a necessidade de o Estado continuamente estabelecer vínculos com a sociedade, como meio para a melhor consecução de suas ações". (Gustavo Justino de Oliveira. *Contrato de Gestão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008c, p. 42.)

O tema também é abordado pelo autor em Governança pública e parcerias do Estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública. (cit.), 2008b.

[43] Odete Medauar. *O Direito Administrativo em Evolução*. (cit.), 2003, p. 209.

[44] Expressões elencadas por Gustavo Justino de Oliveira em *Contrato de Gestão* (cit.), 2008c, p. 33.

A consensualidade, todavia, não se restringe às parcerias entre o Estado e entes privados, conforme observado por Diogo de Figueiredo Moreira Neto em *Mutações do Direito Administrativo* (cit., 2001, p. 27): "Expandem-se e diversificam-se, em consequência, as formas *coordenadas* de atuação consensual, tanto pela via da *cooperação*, que se processa entre entes públicos, como da *colaboração*, que se dá entre entes públicos e particulares".

Coordenativa'[45], para traduzir a "necessidade de o Estado estabelecer vínculos mais robustos e permanentes com a sociedade, como meio para a melhor consecução de suas ações"[46].

Para tanto, todavia, há de se *combater a opacidade e arcana praxis*[47] da Administração Pública, "internalizando" a nova realidade social[48] e criando zona de intermediação com a sociedade. Estas alterações, no entanto, não implicam em assumir que todas as ações públicas passarão a ser produto de ajuste espontâneo, em total substituição ou ruptura às técnicas tradicionais de governo[49].

Parte-se, então, de uma visão Estadocêntrica para outra focada nos interesses da sociedade; adotam-se novos procedimentos, compromissos formais e informais do Estado; discute-se o exercício de poder de forma mais aberta, transparente, incluindo novos instrumentos de participação da sociedade sob bases não relacionadas diretamente à proteção do próprio Estado.

Neste cenário, as parcerias entre o primeiro, o segundo e o *terceiro setor* são cada vez mais presentes e os limites do Estado iniciam processo de redefinição interna, ainda não concluído[50], passando pela "'despolitização' de uma série de funções estatais"[51], criação de órgãos (descentralização), redistribuição de competências e o reconhecimento de entidades privadas para gestão da coisa pública[52] (privatização e parcerias com a sociedade civil).

No Brasil, também se fizeram sentir muitas das transformações expostas nos parágrafos anteriores, em convício com estruturas e práticas arraigadas de Administração sob outras modalidades de gestão.

A Reforma do Estado no Brasil iniciou-se antes[53] mesmo da criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) na década de 90 do século XX, refletindo o

---

[45] "[...] a *administração pública coordenativa é* multilateral, equiordenada e radial, apresentando manifestações consensuais novas e em plena expansão". Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *Mutações do Direito Administrativo* (cit.), 2001, p. 26.

[46] Gustavo Justino de Oliveira. *Contrato de Gestão* (cit.), 2008c, p. 25.

[47] J.J. Gomes Canotilho. Constitucionalimo e geologia da good governance. (cit.), 2006, p. 332.

[48] Esta ausência de internalização pode mesmo impedir a efetivação da governança, a despeito de previsões legislativas favoráveis.

[49] Jacques Chevallier. *L'État post-moderne* (cit.), 2004, p. 207.

[50] Maria João Estorninho. *A Fuga para o Direito Privado* – Contributo para o estudo da actividade de direito privado da administração pública. Coimbra: Livraria Almedina,1996. p. 96.

[51] Alexandre Santos de Aragão. Administração Pública Pluricêntrica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 227, p. 131-150, jan./mar. 2002.

[52] Roberto Dromi. *Modernización del Control Público* (cit.), 2005. p. 10.

[53] Francisco Gaetani lembra-nos que a reforma administrativa de 1967 foi a precursora de muitas ideias no Brasil, "que quase vinte anos depois, viriam a ser apresentadas como parte de uma revolução gerencial". (O recorrente

Direito Público vertentes específicas: "política de privatização[54] e de desburocratização[55] da máquina estatal"[56].

Todavia, foi principalmente a partir da década de 90 do século passado que se buscou formatar estruturas burocráticas da Administração em outras mais eficientes, gerenciais, tendo à frente o citado Ministério e Luiz Carlos Bresser Pereira, cuja proposta visou a flexibilização da Administração Pública[57], participação popular, impressão de maior eficiência na máquina estatal e nos servidores públicos[58].

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a reforma em comento, a despeito de não ter alcançado todos os fins pretendidos[59], deu-se em duas fases: *constitucional*, "necessária para a afirmação e reformulação dos novos conceitos e princípios aplicáveis" – a exemplo da

---

apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. *Revista do Serviço Público,* Brasília, n. 4, p. 24-25).

[54] Após a Constituição Federal de 1988, a Medida Provisória n. 155/90, convertida na Lei n. 8031/90, por sua vez revogada e substituída pela Lei n. 9491/97, consolidou o Programa Nacional de Desestatização. (Marcos Jordão Teixeira do Amaral Filho. *Privatização no Estado Contemporâneo*. São Paulo: Ícone, 1996. p. 45).

[55] Já com o Programa Nacional de Desburocratização (Decreto n. 83.740/79), deu-se início a processo descentralizador, visando a "dinamizar e simplificar o funcionamento da Administração Federal". Caio Tácito. A reforma do Estado e a modernidade administrativa (cit.), 1999, p. 2.

[56] Caio Tácito. O Retorno do Pêndulo: Serviço Público e Empresa Privada. O Exemplo Brasileiro. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, n. 334, abr./jun. 1996. p. 16.

[57] Francisco Gaetani. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. (cit.), 2003, p. 28.

[58] Paulo Modesto. Reforma Administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil. (cit., ano 3, n. 30, abr. 1999) sintetizou os objetivos práticos que serviram de base finalista aos projetos mais conhecidos de Reforma do Estado:

a) objetivo econômico: diminuir o "déficit" público, ampliar a poupança pública e a capacidade financeira do Estado para concentrar recursos em áreas em que é indispensável a sua intervenção direta;
b) objetivo social: aumentar a eficiência dos serviços sociais oferecidos ou financiados pelo Estado, atendendo melhor o cidadão a um custo menor, zelando pela interiorização na prestação dos serviços e ampliação do seu acesso aos mais carentes;
c) objetivo político: ampliar a participação da cidadania na gestão da coisa pública; estimular a ação social comunitária; desenvolver esforços para a coordenação efetiva das pessoas políticas no implemento de serviços sociais de forma associada;
d) objetivo gerencial: aumentar a eficácia e efetividade do núcleo estratégico do Estado, que edita leis, recolhe tributos e define as políticas públicas; permitir a adequação de procedimentos e controles formais e substituí-los, gradualmente, porém de forma sistemática, por mecanismos de controle de resultados.

[59] Quiçá uma das respostas para tal 'frustrada' reforma possa ser explicada por ter sido concebida "como um processo de produção de leis e estruturas organizacionais, sob o pressuposto de que sua existência leva de forma espontânea a melhorar a eficiência e a eficácia. Hoje temos que reconhecer que, apesar das reformas promovidas, os resultados favoráveis têm sido isolados e parciais." (Mario Mora Quirós. Responsabilização pelo controle de resultados. In: Luiz Carlos Bresser Pereira; Nuria Cunill Grau (Coords). *Responsabilização na Administração Pública.* São Paulo: CLAD/Fundap, 2006. p. 193).

Emenda Constitucional n. 19/98[60] - e *legislativa ordinária*, a fim de "complementá-la e dar-lhe exequibilidade"[61].

Neste contexto, foi editada a Lei n. 9.637/98, que permitiu a entidades tituladas como organizações sociais – OSs o desempenho de atividades de interesse público por meio de contrato de gestão[62] celebrado com a Administração.

Criou-se, então, um Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado[63], duramente criticado sob o mote de que teria por único fim reduzir o seu tamanho[64] e despir-lhe de suas responsabilidades intrínsecas. Naquele Plano, buscou-se atribuir competências e responsabilidades, com a distinção de quatro setores específicos de ação estatal (*núcleo estratégico, setor de atividades exclusivas, setor de serviços não exclusivos e setor de produção de bens e serviços para o mercado*[65]), conforme a natureza de suas atividades, associando-os a três modalidades de propriedade (pública, pública não-estatal e privada) e formas de gestão[66]. O *terceiro setor* encontrar-se-ia no setor de serviços não-exclusivos[67] do

---

[60] Acerca do conteúdo da Emenda Constitucional, verificar artigo de Carlos Alberto Menezes Direito: "Reforma Administrativa: A Emenda n. 19/98" (*Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 213, p. 133-139, jul./set. 1998).

[61] Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *Mutações do Direito Administrativo,* (cit.), 2001. p. 17.

De acordo com Paulo Modesto: "A reforma administrativa do aparelho do Estado no Brasil tem na introdução e alteração de normas no âmbito da Constituição da República e das leis uma de suas etapas necessárias". Reforma Administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil. (cit.), ano 3, n. 30, abr. 1999.

[62] Analisaremos oportunamente o contrato de gestão e as organizações sociais.

[63] BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF, nov. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM. Acesso em: set. 2008.

[64] Rochelle Pastana Ribeiro. O Terceiro setor no contexto da democracia e da reforma administrativa do aparelho do Estado, (cit.), 2003. p. 295.

[65] Em linhas gerais, o *núcleo estratégico* seria aquele correspondente ao Estado, em sentido lato, que define as leis e as políticas públicas. As *atividades exclusivas*, ao setor no qual os serviços prestados somente o podem ser pelo Estado, como regulamentar, fiscalizar e fomentar. Já os *serviços não exclusivos*, corresponderiam ao que simultaneamente poderia atuar com outras organizações públicas não-estatais, como universidades, hospitais, centro de pesquisas e os museus. Por fim, a *produção de bens e serviços para o mercado*, que corresponderia à área de atuação de empresas, como atividades econômicas voltadas para o lucro. BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Estado.* (cit.), 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_4/COLECAO/PLANDI2.htm. Acesso em: 23 set. 08.

[66] Fernando Borges Mânica. Panorama histórico-legislativo do Terceiro setor no Brasil: do conceito de Terceiro setor à Lei das OSCIPs. In: Gustavo Justino de Oliveira (Coord.). *Terceiro setor, Empresas e Estado:* novas fronteiras entre o público e o privado. Belo Horizonte: Fórum, 2007b. p. 182.

[67] Para Joaquim Falcão, pela Reforma do Estado tenta-se "restringir as atividades diretas àquelas que seriam 'atividades exclusivas do Estado'. Atividades não-exclusivas, que podem ser delegadas sem prejuízo para o interesse público, desde que reguladas e fiscalizadas, ficariam para o setor privado" *Democracia, Direito e Terceiro setor*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2004. (p 141.

Estado[68], para o qual "a proposta da reforma levada a cabo defendia que a modalidade mais adequada à eficiência na prestação de tais serviços seria a *propriedade pública não-estatal*"[69].

Também no Brasil, lembra Gustavo Justino de Oliveira, "surge uma nova e importante noção para a gestão pública brasileira: a **Governança Pública**"[70], visando a "*efetividade da ação governamental*"[71], à qual se coadunam previsões legais voltadas ao consenso, à negociação, à participação efetiva da sociedade na definição do conteúdo de instrumentos e políticas públicas[72].

Assim, diante da complexidade da sociedade, da heterogeneidade de interesses, da afirmação pluralista[73] e das demandas sociais[74], combinadas com a ineficiência, a incapacidade de atender satisfatoriamente a sociedade em todos os aspectos e a escassez de recursos públicos[75], o Estado passou a desempenhar função fomentadora de modo mais intenso. Destaca-se a celebração de parcerias com as entidades privadas sem fins lucrativos (não limitadas às OSs do "Plano Diretor"), incentivando-as mediante transferências de recursos públicos, titulações, qualificações, certificações e incentivos fiscais, dentre outros.

Ademais, maximiza-se a ideia de "subsidiariedade" – ainda que despida de definição unívoca. Alguns autores consideram-na semelhante a uma repartição de competência entre sociedade e Estado[76], com a valorização das atribuições daquela, não no sentido estrito e

---

[68] De certa forma, as ideias propostas no "Plano de Reforma" acerca dos serviços não-exclusivos 'contaminaram' a visão de diversos autores, que passaram a atribuir ao *terceiro setor* e às parcerias a noção de que seriam exclusivamente instrumentos do Estado para diminuir sua estrutura e responsabilidades.

[69] Fernando Borges Mânica. Panorama histórico-legislativo do Terceiro setor no Brasil: do conceito de Terceiro setor à lei das OSCIPs (cit.), 2007, p. 183.

[70] Gustavo Justino de Oliveira. Governança pública e parcerias do Estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública (cit.), 2008b, p. 429.

[71] Gustavo Justino de Oliveira. *Contrato de Gestão* (cit.), 2008c, p. 26.

[72] Cita-se a Lei Municipal n.14.667/08, da Prefeitura de São Paulo, que criou a Secretaria Municipal de Participação e Parceria, cabendo-lhe em especial "garantir a participação da sociedade civil e de segmentos sociais específicos da população na construção e implementação de políticas públicas destinadas ao desenvolvimento e à melhoria das condições de vida no Município".

[73] Odete Medauar. *O Direito Administrativo em Evolução.* (cit.), 2003, p. 210.

[74] Neste sentido, Karina Brunet (Crise do Estado: participação e solidariedade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 152, out.-dez. 2001. p. 207) e Lucas Rocha Furtado (*Curso de Direito Administrativo.* Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 226).

[75] Carlos Eduardo Vieira de Carvalho. Os novos caminhos do direito administrativo no contexto evolutivo do Estado de direito. In: Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira. (Org.) *O Novo Direito Administrativo Brasileiro:* O Estado, as Agências e o Terceiro Setor. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 336.

[76] José Alfredo de Oliveira Baracho. *O Princípio de Subsidiariedade: Conceito e Evolução.* Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 48.

exclusivo de maior eficiência e economicidade[77], mas como "critério nas relações entre esfera de atuação estatal e a iniciativa privada, para conferir primazia a esta e caráter residual àquela"[78].

Para José Alfredo de Oliveira Baracho, a subsidiariedade, apesar "de sugerir uma função de suplência[79], [...] compreende, também, a limitação da intervenção de órgão ou coletividade superior"[80], sendo que "as competências completam-se em função das necessidades e das suplências, possibilitando que o princípio de subsidiariedade realize-se através do instrumento de participação ou mesmo de parceria"[81].

A subsidiariedade não serve à intenção de excluir do Estado suas atribuições, cujo exercício é indispensável para a maior parte da população[82]. Isto porque, apesar de 'perder' alguns de seus poderes em favor da sociedade, o Estado, ressalta Joan Prats I Català, continua relevante[83].

Neste cenário e como um dos efeitos correlatos das transformações pelas quais o Estado passou – e ainda passa, houve no Brasil notável "*redescoberta*[84] *da sociedade civil*, rebatizando-a, como se viu, de *setor público não-estatal*"[85] ou *esfera pública não-estatal*[86].

---

[77] Segundo Roberto Dromi, "o princípio da subsidiariedade é um *princípio jurídico*, fundado na justiça, *não* é um princípio 'técnico' fundado na eficácia ou melhor rendimento, senão uma garantia e tutela dos direitos essenciais da pessoa humana" – tradução livre. *Derecho Administrativo* (cit.), 1996. p. 25.

[78] Odete Medauar. *O Direito Administrativo em Evolução* (cit.), 2003, p. 245.

[79] De acordo com Roberto Dromi: "O Estado intervém para suprir, dos mais diversos modos, a todas as comunidades intermédias, inseridas entre ele e o indivíduo. Esses modos de ação podem ser: 'fomentar', 'estimular', 'coordenar', 'suprir', 'completar' e 'integrar' a iniciativa particular e grupal, nos âmbitos social, econômico, laboral, profissional etc." *Derecho Administrativo* (cit.), 1996. p. 25-26.

[80] José Alfredo de Oliveira Baracho. *O Princípio de Subsidiariedade: Conceito e Evolução.* (cit.), p. 26.

[81] Ibid., p. 50.

[82] Critica Tarso Cabral Violin no sentido de que: "[...] a aplicação do princípio da subsidiariedade nos países subdesenvolvidos nos remete à necessidade de um Estado interventor e prestador de serviços, uma vez que o '*terceiro setor*' e o mercado não são suficientes para garantir a emancipação do indivíduo, o fim das desigualdades, uma sociedade justa. Assim, exemplificativamente, se na Europa Ocidental a aplicação do princípio da subsidiariedade nos leva à diminuição direta do Estado e repasse dos serviços sociais ao '*terceiro setor*', não há como esta regra ser seguida, *ipisis litteris*, em nosso tão desigual país". (*Terceiro setor e as Parcerias com a Administração Pública* – Uma Análise Crítica. Belo Horizonte: Fórum, 2006. 287).

[83] Joan Prats I Català. La construcción social de La gobernanza. (cit.), 2005, p. 29.

[84] Em pesquisa realizada pelo IBGE e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em parceria com a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong) e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife), tendo por ano-base 2005, estimou-se que as fundações e associações sem fins lucrativos (Fasfil) em atividade no Brasil são em torno de 338.000 (trezentas e trinta e oito mil). Segundo consta, todavia, apesar de, entre 2002 a 2005, o número de Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos ter crescido 22,6%, esse crescimento foi de 157,0% entre 1996 e 2002 o que sinaliza uma desaceleração no crescimento dessas instituições em todo o país. (IBGE, 2008. Disponível em: http://www.ibge.gov.br. Acesso em: 07 out. 08).

De todo modo, é inegável o crescimento constante do setor. Tal fato, além dos dados governamentais disponíveis, também tem sido percebido pela doutrina, como, por exemplo, por Rodrigo Pironti Aguirre de Castro (O sistema de controle interno e as entidades do Terceiro setor: perspectiva gerencial e o princípio da eficiência. In: Gustavo Justino de Oliveira (Coord.). *Direito do Terceiro Setor*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 167) e José Roberto

A *gestão privada de recursos públicos para fins públicos* decorrentes de política fomentadora estatal e da aplicação do princípio da subsidiariedade suscitou debates intensos no que tange à determinação dos princípios, das regras e dos procedimentos a que devam sujeitar-se as entidades do *terceiro setor* que os recebam com a obrigação de realizar atividades de "benefício comum"[87], com reflexos imediatos na determinação do seu controle e respectivos órgãos controladores.

A própria noção do que seja "público" ou "privado" passa a ser discutida[88], "como um dos reflexos do convívio entre o Estado e as entidades do *terceiro setor*", segundo Odete Medauar, "para se cogitar não mais uma separação rígida, mas a flexibilização das relações, o intercâmbio, a busca de critérios de coexistência"[89]. Neste sentido, para Arnoldo Wald, viu-se

---

Pimenta Oliveira, que critica tal fenômeno e a destinação de recursos públicos a título de fomento estatal como um dos motivos deste crescimento: "Muito mais que *fomentar*, assiste-se, acriticamente, ao *sustentar*, por parte da Administração, de entidades privadas sem fins lucrativos, no desempenho de atividades que passam a contar com significativos recursos e bens, incluindo servidores estatais, na sua atividade ou custeio.

Tudo isso sem o correlativo incremento de estruturas fiscalizatórias das relações jurídico-administrativas travadas." (José Roberto Pimenta Oliveira. Improbidade administrativa e Terceiro setor. In: Renata Porto Adri; Luis Manuel Fonseca Pires; Maurício Zockun (Coords.); et al. *Corrupção, ética e moralidade administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p.168).

[85] Expressão utilizada por Maria Tereza Fonseca Dias. *Terceiro setor e Estado: Legitimidade e Regulação* – por um novo marco jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2008a. p. 96.

[86] Segundo Gustavo Justino de Oliveira: "Nesse cenário, parece ser possível identificar, de um lado, a existência de uma *esfera pública* ou *esfera pública estatal*; de outro, a existência de uma *esfera pública não-estatal*, espaço no qual desponta, no Brasil, o denominado *Terceiro setor*. [...]. É possível afirmar que o recente interesse pelo *Terceiro setor* é uma das decorrências das políticas reformistas de Estado, ocorridas nas últimas décadas do século XX, as quais provocaram, em muitos casos, o desmantelamento das estruturas públicas voltadas à prestação de serviços sociais à comunidade.". Estatuto Jurídico do Terceiro setor e Desenvolvimento: Conectividade Essencial ao Fortalecimento da Cidadania, à Luz dos 20 anos da Constituição de 1988. (cit.), 2008a, p. 1087.

[87] Expressão de Gustavo Justino de Oliveira. OSCIPS e Licitação: ilegalidade do Decreto n. 5.504, de 05.08.05. (Parecer). *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 12, dez.-fev, 2008d. Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br/redae/asp. Acesso em: 10 out. 2008.

[88] "E pergunta-se então: qual o direito aplicável, público, privado, a mescla de ambos, ou se utiliza de modo indiferente o privado ou o público?". Odete Medauar. *O Direito Administrativo em Evolução* (cit.), 2003, p. 212.

A questão não foi ainda equacionada, podendo pender para a estatização das entidades do *terceiro setor* ou para ausência de sua disciplina: "A disciplina das entidades que compõem o terceiro setor é extremamente complexa, especialmente em suas relações com o Estado, já que, ao passo em que colaboradoras na consecução dos direitos fundamentais, tais entidades devem ser fiscalizadas e controladas a fim de que se garanta a efetiva concretização de tais direitos sem que com isso se imponha um regime idêntico àquele aplicado sobre o próprio Estado. [...]. Se, de um lado, com a projeção da disciplina que regulamenta a atividade estatal às entidades do terceiro setor corre-se o risco de estatizar e, em última análise, aniquilar tais entidades da sociedade civil, de outro, deixar de disciplinar a atuação do terceiro setor, em especial nos casos em que haja alguma modalidade de apoio estatal ao desempenho de suas atividades, implica a possibilidade de esvaziamento da Administração Pública, do Direito Administrativo e do próprio Estado." Fernando Borges Mânica. *Participação privada na prestação de serviços públicos de saúde.* Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2009. p. 188.

[89] Entendimento esposado pela doutrinadora na introdução à obra de Gustavo Justino de Oliveira. (cit.), 2007b, p. 12.

diminuída a distinção entre o público e o privado, visualizando situações tangentes entre os dois direitos, sendo semi-públicas e semi-privadas[90].

Também o Direito Administrativo sofreu modificação em suas antigas concepções e atributos tradicionais[91], com introdução de novos paradigmas[92], renovando-se[93], enriquecendo-se[94], evoluindo[95], reformulando-se[96], atualizando-se e revitalizando-se[97] para entrar em sintonia com o novo cenário de "complexização da sociedade"[98], tendendo a revelar uma feição mais democrática[99], participativa[100], flexível[101]. Passou a receber denominações como "*direito administrativo pactualista, direito administrativo cooperativo*"[102], "*direito administrativo participativo*"[103] num contexto no qual se questiona se há de fato 'crise do direito administrativo' ou mera 'metamorfose'[104], se o "direito administrativo atual está

---

[90] Arnoldo Wald. As novas tendências do Direito Administrativo. *Revista do Ministério Público*, Rio de Janeiro, n. 17, 2003. p. 97.

[91] Jacques Chevallier. *L'État de droit*. Paris: Montchrestien, 2003. p. 143-144.

[92] Como o "fortalecimento da negociação na esfera da Administração Pública, expressada por via de acordos", segundo Gustavo Justino de Oliveira. *Contrato de Gestão* (cit.), 2008c, p. 24.

[93] Na opinião de Luís Roberto Barroso, no prefácio de obra de Gustavo Binenbojm (*Uma Teoria do Direito Administrativo* – Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. 2 ed. São Paulo: Renovar, 2008).

[94] Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, por exemplo, a consensualidade seria um enriquecimento do Direito Administrativo. (*Mutações do Direito Administrativo.* Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 41).

[95] Alexandre Santos de Aragão. Administração Pública Pluricêntrica, (cit.), 2002. p. 132.

[96] Arnoldo Wald. As novas tendências do Direito Administrativo, (cit.), 2003, p. 93.

[97] Odete Medauar. *O Direito Administrativo em Evolução* (cit.), 2003, p. 267.

[98] Alexandre Santos de Aragão. Administração Pública Pluricêntrica, (cit.), 2002, p. 132.

[99] Carlos Eduardo Vieira de Carvalho. Os Novos Caminhos do Direito Administrativo no Contexto Evolutivo do Estado de Direito (cit.), 2003, p. 337.

[100] Ibid., p. 342.

[101] Segundo Arnoldo Wald, há duas tendências paralelas e complementares: "De um lado, flexibiliza-se o direito administrativo, nele incluindo-se fórmulas de direito privado com as adaptações necessárias. De outro, delega-se aos particulares a realização de determinados serviços públicos, de acordo com a regulamentação e sob a fiscalização do Estado, multiplicando-se as parcerias". As novas tendências do Direito Administrativo, (cit.), 2003, p. 93.

[102] Odete Medauar. *O Direito Administrativo em Evolução* (cit.), 2003, p. 212.

[103] Caio Tácito. Transformações do Direito Administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 214, p. 27-34, out./dez. 1998. p. 30.

[104] Odete Medauar. *O Direito Administrativo em Evolução* (cit.), 2003, p. 268.

fadado a morrer"[105], se há *retração ou encolhimento*"[106], "construção, desconstrução e reconstrução do Direito Administrativo brasileiro"[107].

A demonstrar as transformações pelas quais passa o Direito Administrativo e a importância das parcerias celebradas com entidades sem fins lucrativos, cogita-se de um Direito do *terceiro setor*[108], autônomo àquele[109].

Em apertada síntese, certas tendências podem ser extraídas deste contexto: a evidência de "*abertura de consideráveis espaços para a consensualidade*"[110], a assimilação da novel realidade do relacionamento Estado-sociedade[111] e a ampliação[112] dos limites do ramo do Direito Público para alcançar entidades privadas fora do espaço puramente estatal, ao disciplinar atividades de cunho social por elas prestadas[113] e para versar sobre outros temas que não os clássicos[114].

Ainda, percebe-se a tendência de maior fiscalização (social e estatal)[115] das referidas entidades, sobretudo ao receberem recursos públicos a título de fomento[116], por meio das

---

[105] Carlos Ari Sundfeld. A administração pública na era do direito global. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, ano I, vol. 1, n. 2, maio, 2001. Disponível em: http://www.direitopúblico.com.br. Acesso em: 06 mar. 2008.

[106] Odete Medauar. *O Direito Administrativo em Evolução* (cit.), 2003, p. 270.

[107] Egon Bockmann Moreira. Terceiro setor da administração pública. Organizações sociais. Contrato de gestão. – Organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público e seus "vínculos contratuais" com o Estado. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 227, p. 309-320, jan.-mar. 2002. p. 309.

[108] Conforme percebido por Joaquim Falcão, o marco legal das entidades em comento constitui-se de um conjunto heterogêneo e complexo de normas juridicamente diferenciadas. (*Democracia, Direito e Terceiro setor*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004. p 148). Basta verificar o poder normativo da IN n. 01/97, do Decreto Federal n. 5.504/05, dentre outros incidentes sobre as entidades privadas sem fins lucrativos.

[109] "[...] o ramo do Direito que estuda o Terceiro setor, disciplinando, em especial, a organização e o funcionamento das entidades privadas sem fins lucrativos, as atividades de interesse público por elas levadas a efeito e as relações por elas desenvolvidas entre si, com órgãos e entidades integrantes do aparato estatal (Estado), com entidades privadas que exercem atividades econômicas eminentemente lucrativas (mercado) e com pessoas físicas que para elas prestam serviços remunerados ou não remunerados (voluntariado), segundo Gustavo Justino de Oliveira. Direito do Terceiro Setor. *Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 35, jan./jun. 2007a.

[110] Gustavo Justino de Oliveira. *Contrato de Gestão* (cit.), 2008c, p. 32.

[111] Como destacam Odete Medauar (*O Direito Administrativo em Evolução*. 2.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 266) e Gustavo Justino de Oliveira (*Direito do Terceiro Setor*. Belo Horizonte: Fórum, 2008e. p. 35.

[112] Roberto Dromi, ao versar sobre "entes públicos não-estatais", assim se manifesta: "A aplicação dos conceitos expostos amplia o campo do direito público, incorporando muitas instituições que de outro modo, por não serem estatais, restariam reservadas à exclusiva regulação do direito privado". – tradução livre. *Derecho Administrativo* (cit.), 1996. p. 131.

[113] Conforme entendimento de Marçal Justen Filho. *Curso de Direito Administrativo,* 3. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 04.

[114] Odete Medauar. *O Direito Administrativo em Evolução,* (cit.), 2003, p. 268.

[115] Observou Maria Tereza Fonseca Dias que metade das decisões e acórdãos proferidos pelo TCU em matéria de

parcerias inseridas no "fenômeno da *nova contratualização administrativa*"[117] e expansão do consensualismo, que "confere novos usos à categoria jurídica *contrato* no setor público"[118] e ao próprio controle[119].

Para Pedro Gonçalves, porque as entidades do *terceiro setor* dedicam-se ao bem comum desenvolvendo atividades de interesse público (não tipicamente privadas), a dimensão do Estado regulador tem o dever de garantir (responsabilidade pública de garantia) ou de responder "pelos resultados da cooperação entre Estado e privados", de satisfazer o interesse público e as necessidades da coletividade. Não por outra razão, tem regulado o setor, reconhecendo oficialmente as entidades por meio de titulações, qualificações, certificações e atribuindo regime particular de controle e fomento, regulação essa "dirigida aos actores privados (*regulação de direito privado*) [que] deverá aparecer, em muitos casos, inspirada por valores de direito público"[120].

Aprofundando-se a questão da fiscalização neste contexto, verifica-se a tendência[121]

---

parceria entre a Administração Pública e o *terceiro setor* foi posterior a 2007. Acrescentamos que é de se notar a defasagem entre a edição das leis das OSs e OSCIPs e o volume de decisões no TCU a respeito. Apesar de o título de utilidade pública existir desde 1935 e de os convênios com o *terceiro setor* para transferência de recursos públicos também serem anteriores às referidas leis, ao que parece, a celebração de parcerias (em especial os convênios) se intensificou, bem como o volume de recursos transferidos após as suas edições, com o correlato aumento da atuação de controle pelo TCU. (O Exercício do Papel Regulador do Tribunal de Contas da União sobre as parcerias da Administração pública com as entidades do Terceiro setor na execução de Políticas públicas. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., Brasília, DF, 2008. **Anais eletrônicos**. Brasília, DF, 2008b. p. 3456-3486. Disponível em: http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/brasilia/10_598.pdf. Acesso em: 28 jul. 2009.

[116] Consigna Célia Cunha Mello: "De fato, o particular é livre para aderir ou não aos propósitos do Estado, mas, a partir do momento em que manifesta sua vontade de assumir a posição de agente fomentado, obriga-se a atender a todas as condições impostas pelo Estado, ficando inteiramente vinculado aos fins públicos pretendidos, pois são eles os responsáveis pelos privilégios e vantagens que lhe foram outorgados." (*O Fomento da Administração Pública.* Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 30).

A título de exemplo de fomento: "Este ano, a Secretaria da Saúde enviará R$ 1,75 bilhão para 49 hospitais, centros de saúde e Ambulatórios Médicos de Especialidades (AMEs) gerenciados por Organizações Sociais de Saúde (OSS), entidades sem fins lucrativos do *terceiro setor*. A assinatura dos contratos de gestão aconteceu no dia 23 dezembro de 2008." (PORTAL DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Organizações Sociais de Saúde receberão R$ 1,75 bilhão em 2009. 02/01/09. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=101861&c=6>. Acesso em: mar. 2009.).

[117] Gustavo Justino de Oliveira. *Contrato de Gestão* (cit.), 2008c. p. 45.

[118] Ibid., p. 46

[119] "[…] o papel reservado ao contrato de gestão é o de substituir o sistema de controle baseado no princípio da legalidade e na supremacia do interesse público sobre o privado pelo controle baseado no princípio da consensualidade, na cooperação, no qual as metas são negociadas e preestabelecidas pelas partes". Sílvio Luís Ferreira da Rocha. *Terceiro Setor.* (cit.), 2003. p. 38.

[120] "Na medida em que, no processo de activação de responsabilidades privadas, estão envolvidos interesses e objetivos incluídos no *dever estadual de garantia*, o Estado não pode deixar de assumir o dever de assegurar o cumprimento das responsabilidades privadas". Pedro Gonçalves. *Entidades Privadas com Poderes Públicos:* o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas. Coimbra: Almedina, 2005. p. 163-169.

[121] Segundo Márcia Pelegrini. A competência sancionatória do Tribunal de Contas no exercício da função

de controle da eficiência[122] do manejo dos recursos públicos transferidos e do alcance das metas estabelecidas para a prestação dos serviços de interesse social pelas entidades em exame, controle este que se pretende "de garantia"[123], "de gestão"[124], "de alcance de resultado"[125], de satisfação do usuário e não "eminentemente formalista"[126], legalista,

---

controladora: contornos constitucionais. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Departamento de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: http://www.sapientia.pucsp.br//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=7957. Acesso em: mar. 2009.

[122] Para Rodrigo Pironti Aguirre de Castro: "[...] o princípio da eficiência preocupa-se com os meios empregados e com o atingimento de seus resultados, uma vez que não constitui um fim em si mesmo e deve estar corroborado por todos os demais princípios do texto constitucional." (O sistema de controle interno e as entidades do Terceiro setor: perspectiva gerencial e o princípio da eficiência. In: Gustavo Justino de Oliveira (Coord.). *Direito do Terceiro Setor*. Belo Horizonte: Fórum, 2008e. p. 168).

Emerson Gabardo, ao versar sobre o princípio da eficiência administrativa, tece a seguinte crítica: "Bem se sabe que no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que deu origem à tal inclusão, a ideia predominante era a desconstitucionalização, rumo a um neoliberalismo debilitado na forma de Administração Gerencial. [...]. Dessa forma, tão importante quanto a relação com os demais princípios da Administração Pública, que não é só externa, mas intrínseca, é a submissão do princípio da eficiência aos princípios estruturantes (ou fundamentais) do sistema constitucional, entre os quais se destaca o Princípio do Estado Social e Democrático de Direito." (*Princípio constitucional da eficiência administrativa.* São Paulo: Dialética, 2002. p. 89-90).

[123] Conforme Pedro Gonçalves: "[...] impõe-se que o Estado assuma um grau de responsabilidade compatível com o seu dever constitucional. [...] É neste contexto que se fala de 'responsabilidade pública de garantia' [...] o Estado não se demite do dever geral de *assegurar* ou *garantir* que os actores privados produzem aqueles bens e, em geral, cumprem as incumbências que lhes são cometidas para se alcançarem os resultados pretendidos [...]". *Entidades Privadas com Poderes Públicos:* o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas (cit.), 2005. p. 166-168.

[124] Segundo Massimo Severo Giannini, mostram-se cada vez mais eficazes os controles como o de gestão. (*Diritto Amministrativo.* 3. ed. Milão: Giuffre, 1993. Vol. I. p. 331-332). Em termos práticos, esclarece-se que o controle de gestão visa aferir o alcance de metas ou de resultados mediante a aplicação de recursos, sendo mais relacionado aos termos de parceria e contrato de gestão, enquanto que o controle da aplicação de recursos é o que analisa se estes foram aplicados nos fins previstos, independentemente do exame de se ter atingido os fins almejados.

A respeito do controle de gestão, Odete Medauar assevera: "Evidente que um controle tão abrangente como o de gestão, que recai sobre um conjunto de atividades desenvolvidas para o atingimento de um objetivo, absorve o de legalidade e o de mérito e tem a vantagem, segundo se depreende do acompanhamento simultâneo da atuação, com medidas corretivas a cada passo, impedindo a dispersão e o mau uso dos recursos alocados; por outro lado, quebra a rigidez da estrutura hierarquizada, sem deixar, no entanto, de observar certo escalonamento, pela existência de um agente controlador e de um chefe de projeto". *Controle da Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 47.

A doutrina aponta para novas tendências de fiscalização: "As demandas por melhores serviços e busca de economicidade e efetividade no uso dos recursos públicos, têm pautado as ações dos cidadãos, que progressivamente vêm exigindo transparência, honestidade, moralidade e excelência na Administração Pública. Por essas razões, no exercício do seu papel constitucional, o TCU tem se voltado para a realização de fiscalizações focadas no desempenho da entidade auditada, bem como na eficiência, na eficácia e na efetividade das ações governamentais. Essas tendências têm se revelado por meio dos instrumentos de fiscalização" assim elencados: auditoria de desempenho, auditorias ambientais, acompanhamento da desestatização e fiscalização de obras, na esteira de Jair Lima Santos. *Tribunal de Contas da União & controles estatal e social da administração pública.* Curitiba: Juruá, 2003. p. 82-86.

[125] "A responsabilização pelos resultados na administração pública sustenta-se na avaliação *ex post* das políticas e programas como meio para medir seu desempenho e exigir a prestação de contas dos diretores e funcionários públicos responsáveis, tanto por sua execução como pelos resultados obtidos. Pressupõe a confrontação entre as metas estabelecidas (compromissos adquiridos) e os resultados finalmente obtidos (realizações), de maneira tal que o grau de consistência entre 'metas' e 'resultados' gere a informação requerida para aproximar o nível

procedimental, *a posteriori* ou de mera aplicação de recursos. Não se nega, com isso, o uso simultâneo de mecanismos de fiscalização que se complementam[127], como controle de gestão e controle hierárquico[128], prévio e concomitante.

Não existe, no entanto, um modelo ideal para a gerência pública de uma sociedade democrática[129], mas o controle de gestão aplicar-se-ia com muito mais propriedade a um cenário no qual desponta a gestão privada de recursos públicos, em razão de parceria celebrada com o Estado para fins públicos. Com o exame *pari passo* da gestão do recurso público transferido, seria examinada, assim, a escorreita atuação do privado parceiro na sua aplicação e alcance dos resultados almejados.

Ademais, a responsabilização por resultados "constitui um sinal de maturidade política" e pressupõe a consolidação "de um modelo de gestão pública flexível e criativo, que outorgue aos responsáveis pelos programas maior liberdade para tomar decisões e administrar os recursos, assim como maior responsabilidade pessoal pelos resultados obtidos"[130], com o estabelecimento de um sistema de programação[131], execução e avaliação[132].

---

de desempenho do governo e dos governantes". Mario Mora Quirós. Responsabilização pelo controle de resultados. In: Luiz C. Bresser Pereira; Nuria C. Grau (Coords); et al. *Responsabilização na Administração pública*: coletânea. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006. p. 166.

[126] Rodrigo Pironti Aguirre de Castro é incisivo: "importa uma análise do controle das ações das entidades do *Terceiro setor* pelo Sistema de Controle Interno da Administração, mormente em relação a sua eficiência e análise de resultados." O sistema de controle interno e as entidades do *Terceiro setor*: perspectiva gerencial e o princípio da eficiência. (cit), 2008. p. 167.

[127] Mario Mora Quirós. Responsabilização pelo controle de resultados (cit.), 2006, p. 178.

[128] O controle de gestão "(...) recai sobre um conjunto de atividades desenvolvidas para atendimento de um objetivo, absorve o de legalidade e de mérito e tem a vantagem [...] do acompanhamento simultâneo da atuação, com medidas corretivas a cada passo, impedindo a dispersão e o mau uso dos recursos alocados; por outro lado, quebra a rigidez da estrutura hierarquizada, sem deixar, no entanto, de observar certo escalonamento, pela existência de um agente controlador e de um chefe de projeto". Odete Medauar. *Controle da Administração Pública* (cit.), 1993. p. 49.

[129] Mario Mora Quirós. Responsabilização pelo controle de resultados, (cit.), 2006, p. 178.

[130] Mario Mora Quirós. Responsabilização pelo controle de resultados, (cit.), 2006, p. 170-171.

[131] "O êxito da responsabilização pelos resultados inicia-se durante a etapa de programação orçamentária. Nela são estabelecidas as prioridades, desenham-se as políticas e os programas, são fixadas as metas e atribuídos os recursos correspondentes para o seu funcionamento. Para impulsionar uma prestação de contas efetiva, o vínculo entre políticas, recursos e metas deve refletir-se de maneira clara e transparente no orçamento. [...] Considera-se usualmente que a avaliação *ex post* é de pouca utilidade, argumentando-se que tem um alcance muito limitado e que detecta erros quando já é tarde demais para enfrentá-los. No entanto, esse aparente fracasso é explicado por duas razões fundamentais: primeiro, a inadequada programação das políticas e dos programas; segundo, a ausência de acompanhamento durante sua fase de execução". (Ibid., p. 171)

[132] "A responsabilização pelos resultados resgata a avaliação como um instrumento de gerência pública e não só como uma ferramenta de controle *ex post*. Em uma perspectiva ampla e dinâmica, a avaliação adquire uma dupla dimensão: por um lado apóia a tomada de decisões para cumprir as metas estabelecidas e melhorar o desempenho e, por outro lado, avalia os resultados obtidos a fim de medir o desempenho e promover a prestação de contas dos diretores e funcionários públicos". E em "geral, a avaliação tem sido entendida como um mecanismo de controle externo e não como uma ferramenta gerencial para a tomada de decisões". (Ibid., p. 175 e 196).

Para a doutrina, "os controles tradicionais perderam efetividade à medida que o setor público tornou-se mais complexo e foram sendo redefinidas as relações Estado-sociedade". Entretanto, "os novos controles de gestão por resultados acabam por não se implantar e mostrar-se limitados, o que dispara as possibilidades de corrupção e não de uma boa gestão"[133], pois "a experiência tem demonstrado que os *controles estatais* estão longe de serem suficientes para garantir uma reta administração pública"[134]. A "manifestação crescente de atos de corrupção [por sua vez] fez com que as reformas neste campo se movessem na outra direção, ou seja, focalizando a atenção na quantidade e não na qualidade dos controles", limitando o avanço em curto prazo para esquemas de controle modernos[135].

Também como motivos apontados para tais assertivas acerca dos controles, para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, eles também tendem a se burocratizar; mostraram ser pouco eficientes e tornaram-se cada vez mais dispendiosos[136].

Segundo Joan Prats I Català, a *imperfeição* do controle de gestão provém da ignorância da dependência dos interesses gerais da colaboração e coordenação entre uma pluralidade de atores públicos, privados e civis[137]. Ainda que desejável um governo mais eficiente, só a eficiência, aduz, não garante um governo melhor[138]. Neste sentido, Mario Mora Quirós alerta que "a transformação do Estado como um processo integral que procure níveis crescentes de eficiência faz sentido somente se as ações executadas conduzirem a um maior bem-estar social, refletindo melhorias sustentadas na qualidade de vida dos indivíduos e das comunidades"[139].

Ademais, Mario Mora Quirós, ao versar sobre o *controle de resultado*, consigna que:

> Sua implementação pressupõe vontade política para incentivar reformas múltiplas e simultâneas voltadas para modernizar o processo orçamentário, os sistemas de controle interno e externo, assim como a administração geral dos recursos públicos (humanos, físicos e financeiros). Pressupõe também o desafio de redefinir o papel e as responsabilidades de todas as entidades que intervêm na atribuição, na execução, no controle e na avaliação dos recursos públicos, assim como fortalecer os mecanismos que permitem a participação social na fiscalização e no controle da ação governamental[140].

---

[133] Joan Prats I Català. La construcción social de la gobernanza, (cit.), 2005, p. 28.

[134] Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *Mutações do Direito Administrativo* (cit.), 2001. p. 25.

[135] Mario Mora Quirós. Responsabilização pelo controle de resultados (cit.), 2006. p. 174

[136] Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *Mutações do Direito Administrativo* (cit.), 2001, p. 25.

[137] Joan Prats I Català. La construcción social de la gobernanza, (cit.), 2005, p. 63.

[138] Ibid, p. 64.

[139] Mario Mora Quirós. Responsabilização pelo controle de resultados (cit.), 2006. p. 165.

[140] Ibid, p. 166.

Outrossim, a "multiplicidade e duplicidade de controles, excessivos e irrelevantes, contribuíram para a conformação de aparatos públicos rígidos, fragmentados, dispersos e menos efetivos, construídos sobre estruturas verticais pouco funcionais"[141]. Apesar de o autor reconhecer o esforço empreendido no Brasil com a reforma gerencial, aduz: "em geral, prevaleceu um enfoque centrado no controle externo" e, "embora desde 1988 o âmbito de ação de Tribunais de Contas tenha se ampliado para incluir o controle e a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, operacional e patrimonial, na prática ele ainda concentra a maior parte de seus esforços no controle da legalidade"[142], fazendo-se necessário "simplificar e modernizar os sistemas de controle externo, como parte integral de uma nova gestão pública baseada no princípio de maior delegação, maior flexibilidade no uso dos recursos públicos e maior responsabilização pelos resultados obtidos"[143].

Concernente às entidades do *terceiro setor gestoras de recursos públicos para fins públicos*, há tendência no sentido de sua sujeição a idênticos mecanismos de controle aplicados à atuação estatal. Sobretudo quando os críticos da reforma administrativa gerencial apontam como um dos motivos de seu crescimento a fuga às vinculações jurídico-públicas a que a Administração de outro modo estaria sujeita[144], os argumentos para aplicação do direito público a essas entidades têm sido acatados sem muitas ressalvas.

Constata-se propensão legal, doutrinária e jurisprudencial, de entendimento no sentido de haver tentativa de "fuga"[145] para o regime privado a ser parcialmente "impedida" pela

---

[141] Ibid., p. 174.

[142] Ibid., p. 203.

[143] Ibid., p. 212.

[144] De acordo com Maria Tereza Fonseca Dias. *Terceiro setor e Estado: Legitimidade e Regulação* – por um novo marco jurídico (cit.), 2008a. p. 93.

[145] A "questão da fuga" ao regime privado é tratada por muitos autores, dentre os quais, Lucas Rocha Furtado: "A rigor, a criação pública, por meio de lei, de entidades instrumentais estranhas à Administração do Estado está ligada a uma única verdade: busca-se fugir aos controles a que se sujeita a Administração Pública. Sob o argumento de que a gestão privada dos recursos públicos importa em solução mais efetiva, abrem-se as portas para todo tipo de malversação e abuso com os recursos públicos." *Curso de Direito Administrativo* (cit.), 2007. p. 234.

Tarso Cabral Violin, por sua vez, consigna: "[...]. Ora, se há dinheiro para ser transferido às entidades do '*terceiro setor*', via parcerias, este poderia ser aplicado na prestação direta dos serviços sociais pelo Estado. Os argumentos do gerencialismo-neoliberal apenas tentam esconder um dos motivos para a desresponsabilização do Estado na questão social, que é a fuga do regime jurídico administrativo, principalmente da realização de concurso público e licitação, procedimentos tão importantes para o atendimento aos princípios da moralidade, isonomia, entre outros, mas tão criticados pelos gerencialistas que defendem os controles de resultados e não de meios, além da preponderância do princípio da eficiência." *Terceiro setor e as Parcerias com a Administração Pública* – Uma Análise Crítica (cit.), 2006. p. 283.

Também José Roberto Pimenta Oliveira adota este posicionamento: "Observa-se, pois, em realidade, é uma tendência de uma monumental *fuga da organização administrativa* através do desproporcional crescimento da atuação de entidades privadas sem fins lucrativos integradas à função administrativa do Estado. Como fenômeno

aproximação ao regime[146] e pelos instrumentos de controle incidentes sobre as entidades da Administração Pública às privadas sem fins lucrativos em comento. Alternativamente, alguns defendem a manutenção do regime jurídico público[147] à gestão de recursos públicos do particular, como proposta de solução adotada para sanar as dificuldades envolvidas no novo fenômeno que se vivencia.

Em outras palavras, se de um lado, as pretendidas transformações do Estado e do Direito Administrativo buscam abarcar novos paradigmas, dentre eles a consensualidade[148] na formação de vínculos, a regulação do fomento por meio de instrumentos legais e a flexibilização das regras de gestão, por outro, sofrem limitações quando do advento do controle, realizado pelos tradicionais órgãos de fiscalização e pela própria Administração Pública, com fundamento em legislação infraconstitucional ou infralegal que, aos poucos, equiparam as entidades privadas sem fins lucrativos, gestoras de recursos públicos, aos órgãos estatais[149].

---

social, este fenômeno busca seu amparo ideológico na Reforma (redutora) do Estado exigida pelo ideário neo-liberal, em cujo bojo se pretende implantar um Estado Regulador (não mais Estado Prestador), disseminando, em seu seio, um amplo arsenal de técnicas de privatização, sob alegação de maior eficiência e necessidade de redução da burocracia governamental". Improbidade Administrativa e Terceiro setor (cit.), 2008, p.166.

Também Maria Sylvia Zanella Di Pietro. *Parcerias na Administração Pública* – concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 264.

Roberto Dromi, no entanto, aduz que: "Nos antecipamos às respostas, concluindo que se está figurando uma nova relação entre o Estado e o indivíduo, mas ela de nenhum modo significa uma fuga do direito administrativo; pelo contrário, há sim uma transformação do direito administrativo, pois ele é peça chave entre Estado e indivíduo." – tradução livre. *Derecho Administrativo* (cit.), 1996. p. 58.

[146] Para Maria João Estorninho: "Na minha opinião, [...] o '1. round' do 'combate' à fuga para o Direito Privado ganha-se no momento em que a doutrina, numa era de grandes incertezas e a propósito de um tema cujas fronteiras não estão sequer bem definidas, toma consciência de forma relativamente unânime do próprio fenómeno e passa a afirmar a necessidade de evitar tal 'fuga'. [...]. Julgo poder concluir-se ser hoje indiscutível a necessidade de impor tais vinculações jurídico-públicas, como única maneira eficaz de evitar a 'fuga' para o Direito Privado [...].".*A Fuga para o Direito Privado* – Contributo para o estudo da actividade de direito privado da administração pública (cit.),1996. p. 160-161.

[147] Foi esta a constatação de Natasha Schmitt Caccia Salinas: "Nas parcerias entre o poder público e o *terceiro setor* aqui examinadas, embora os gestores de recursos públicos sejam instituições privadas, a gestão propriamente dita do dinheiro repassado permanece pública. As regras de emprego, gestão e controle de recursos acabam por condicionar ou mesmo restringir o regime privado ao qual as entidades sem fins lucrativos estão originalmente submetidas". *Avaliação Legislativa no Brasil:* um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do *terceiro setor*. 2008. 256 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. p. 107.

[148] Lembre-se que a preferência pela consensualidade decorre das seguintes razões elencadas por Diogo de Figueiredo Moreira Neto: colaboração, cooperação, economicidade, agilidade, publicização, modernização, generalidade e subsidiariedade. *Mutações do Direito Administrativo*. (cit.), 2001, p. 28.

[149] Neste sentido, são exemplos as alterações introduzidas até mesmo por recomendação do Tribunal de Contas da União na Instrução Normativa n. 01/97; a edição do Decreto n. 5.504/05 (que instituiu a obrigação de adoção de pregão preferencialmente eletrônico pelas entidades que celebrarem convênios, contratos de gestão e termos de parceria com o Poder Público); do Decreto n. 6.170/07 (que estabeleceu novas regras para a celebração de convênios e contratos de repasse); do Decreto n. 6.428/08 (pelo qual as entidades privadas interessadas em celebrar convênio e contrato de gestão deverão realizar cadastro prévio no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV); do Decreto n. 6.497/08 (que alterou em parte o Decreto n. 6.428/08); do

Nesta esteira, "se os efeitos da bilateralidade encontram-se fortes na *formação dos contratos administrativos*, eles vão sendo relativamente diluídos ou enfraquecidos no transcurso da relação instaurada pelo ajuste", "na *execução dos contratos administrativos*". Até mesmo na "*formação dos contratos administrativos*, visualiza-se um abrandamento dos efeitos oriundos dessa bilateralidade, pois uma das características de tais ajustes encontra-se no fato de representarem autênticos *contratos de adesão*"[150], fenômeno presente nos instrumentos de parceria com o *terceiro setor*, que pouco ou nada pode interferir na sua redação.

Ainda, verifica-se a imposição pelos Tribunais de Contas de regras tradicionais de fiscalização a serem exercidas pela administração pública sobre o *terceiro setor* – cerceando-lhe em parte a competência para determinação e flexibilização da gestão dos bens públicos, quando justamente uma das medidas que desencadearia processo contínuo de reformas seria a implantação de controle de resultados e de gestão, segundo Odete Medauar[151]. No entanto, a questão torna-se, sobretudo complexa ao se constatar a "ineficácia dos controles institucionais implementados para o acompanhamento estatal das entidades"[152].

Desta forma, para alguns, "a pretendida flexibilização das regras de gestão de recursos em prol do controle de resultados[153] das ações desenvolvidas pelos entes parceiros não se tornou realidade"[154], bem como, na contramão da proposta inserida na Reforma Administrativa do Estado, tem-se estabelecido instrumentos normativos de controles burocráticos[155], com a aplicação praticamente integral do direito público às entidades privadas gestoras de recursos públicos.

Pedro Gonçalves identificou o fenômeno como ausência de clara distinção entre os tratamentos regulatórios, em especial jurídicos, que merecem os casos nos quais há efetiva transferência aos entes privados das tarefas tradicionalmente atribuídas ao Estado, daquela de complementaridade dos papéis desempenhados pelo Estado e pelos privados:

Decreto n. 6.170/07 e da Portaria Interministerial n. 127/2008 (que alterou algumas regras destes últimos decretos e regulamentou a relação dos controles interno e externo), em flagrante inversão de hierarquia legislativa.

[150] Todas as citações extraídas da obra de Gustavo Justino de Oliveira. *Contrato de Gestão* (cit., 2008c. p. 31).

[151] Odete Medauar. *Direito Administrativo Moderno*. 11.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007a, p. 28.

[152] Maria Tereza Fonseca Dias. *Terceiro setor e Estado: Legitimidade e Regulação* – por um novo marco jurídico. (cit.), 2008a. p. 94.

[153] Odete Medauar. *Direito Administrativo Moderno* (cit.), 2007a, p. 28.

[154] Natasha Schmitt Caccia Salinas. *Avaliação legislativa no Brasil*: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do *terceiro setor* (cit.), 2008. p. 109.

[155] Márcia Pelegrini. Terceiro setor: gestão privada de recursos públicos. *Revista de Direito do Terceiro Setor*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 63, jul./dez. 2008.

> [...] as novas formas de auto-regulação privada regulada não reclamam a ruptura com a tradicional dicotomia entre público e privado, não estão na génese de uma nova 'tricotomia', nem identificam uma zona de concurso ou de 'competência conjunta do Estado e da Sociedade'. Ao contrário, a auto-regulação privada publicamente regulada pretende representar uma zona do espaço social caracterizada pela *complementaridade* e pela *cooperação* entre público e privado, cooperação, todavia, em que cada sector actua na sua esfera de responsabilidades, com funções próprias e diferenciadas: os actores públicos no exercício de funções públicas legislativas e administrativas (*regulação pública*), os actores privados na execução de actividades privadas e no exercício dos seus direitos e deveres (*auto-regulação privada*).
> [...] Embora possa reconhecer-se que o facto de os particulares terem sido envolvidos na execução de tarefas tradicionalmente consideradas típica e irredutivelmente públicas pode diluir as fronteiras, outrora nítidas, entre público e privado, deve contudo sublinhar-se que, no âmbito da auto-regulação privada regulada, é pública apenas a regulação que disciplina e que se aplica à actuação dos particulares; a actividade que estes exercem pertence à esfera privada. Remeter, neste caso, a acção dos particulares para a esfera pública (e do direito público) traduz ainda o resultado de uma desactualizada visão dualista[156], segundo o qual onde há prossecução de interesses públicos, há necessariamente actuação pública, regulada pelo direito público[157]

Parece-nos que, não obstante a regra geral seja a de as entidades em comento submeterem-se ao regime privado, ao se tornarem parceiras do Estado e receberem recursos públicos, passam a incidir-lhes alguns princípios e regras de direito público[158], resultante "de bases normativas postas pelo ordenamento jurídico pátrio", como é o caso da obrigação constitucional de prestação de contas (art. 70, parágrafo único da CF)[159]. Não se trata de um terceiro regime jurídico, mas da aplicação de preceitos de direito privado e de direito público, conforme previsão expressa na legislação.

Contextualizado o tema do presente trabalho, entende-se pertinente delimitar o que seja o *terceiro setor* para os seus fins.

---

[156] "[...] a dicotomia entre Estado e Sociedade estava associada a uma clara repartição das titularidades sobre as tarefas públicas e as tarefas privadas e uma distinção clara entre as respectivas naturezas: as primeiras, confundidas com tarefas de interesse público, pertenciam ao Estado; as segundas, ligadas à satisfação de interesses privados, competiam à Sociedade e aos cidadãos. Ora, também essa dicotomia liberal entrou em crise, sendo indiscutível que o Estado perdeu o monopólio do 'público'". Pedro Gonçalves. *Entidades Privadas com Poderes Públicos:* O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas (cit.), 2005. p. 142.

[157] Pedro Gonçalves. *Entidades Privadas com Poderes Públicos:* O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas (cit.), 2005. p. 174-175.

[158] Para Márcia Pelegrini: "[...] quando as entidades do *terceiro setor* os prestam [serviços de interesse públicos], o fazem sob o regime de direito privado, mas de forma diferenciada dos particulares que prestam tais serviços, eis que, sendo elas entidades sem fins lucrativos, recebem repasses de dinheiro público para atuarem ao lado do Estado, desempenhando de forma complementar atividades de responsabilidade deste. Assim, é de se considerar que o regime de direito público deve necessariamente incidir, uma vez que estão envolvidos recursos públicos, estando tais entidades necessariamente sujeitas ao controle do Tribunal de Contas." Terceiro setor: gestão privada de recursos públicos. *Revista de Direito do Terceiro Setor*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, jul./dez. 2008. p. 61.

[159] Segundo Gustavo Justino de Oliveira. Estatuto Jurídico do Terceiro setor e Desenvolvimento: Conectividade Essencial ao Fortalecimento da Cidadania, à Luz dos 20 anos da Constituição de 1988 (cit.), 2008a.

1.2 Terceiro setor

1.2.1 Noção de terceiro setor

A despeito de alguns autores entenderem equivocada a utilização da expressão "*terceiro setor*" no Brasil, não se pode negar sua corriqueira aplicação[160] e coadunar-se ao sistema constitucional pátrio, possuindo como vantagem adicional a aceitação no meio acadêmico e social[161].

Fernando Borges Mânica, sem adotar conceito amplo e residual do *Terceiro setor*[162], esclarece a respeito:

> [t]raduzido do inglês *third sector*, essa nova expressão, difundida a partir da década de 60 do século passado, tem sido utilizada genericamente para se referir às organizações formadas pela sociedade civil, cujo objetivo não é a busca pelo lucro, mas a satisfação do interesse público. Situa-se ao lado do primeiro setor, ocupado pelo Estado, e do segundo setor, do qual fazem parte as entidades privadas com finalidade lucrativa[163].

Para Vital Moreira, o *terceiro setor* compartilha de traços do primeiro e do segundo setores, sendo intermediário entre o Estado e o mercado, entre o setor público e o privado[164].

O "*terceiro setor*" não possui definição jurídica[165], tampouco conceito unívoco[166], podendo-se a ele referir-se genericamente como constituído por *entidades sem fins*

---

[160] Alexandre Ciconello. O conceito legal de público no Terceiro setor. In: Eduardo Szazi (org.). *Terceiro setor* – Temas Polêmicos 1. São Paulo: Peirópolis, 2004. p. 51.

[161] Luis Eduardo Patrone Regules. Notas sobre os princípios constitucionais da Administração pública e as Organizações do Terceiro setor. In: Darlan Barroso; et al. *Direito Constitucional*: temas atuais. São Paulo: Método, 2007. p. 109.

[162] A consagração da noção de que tudo o que não for primeiro nem segundo constituirá o *terceiro setor* não recebe tranquila acolhida na doutrina: "[...] para a dogmática jurídica, a adoção de um conceito de *Terceiro setor* correspondente à totalidade das entidades sem fins lucrativos é inútil, pois a tal categoria não corresponde um regime jurídico próprio, já que o universo das entidades constituídas sem fins lucrativos envolve uma multiplicidade de ações, objetivos e interesses, cada qual sujeito a determinado conjunto de normas jurídicas". Fernando B. Mânica. Panorama histórico-legislativo do Terceiro setor no Brasil: do conceito de *Terceiro setor* à Lei das OSCIP (cit.), 2007b, p. 167.

[163] Fernando Borges Mânica. *Terceiro setor* e Imunidade Tributária – Teoria e Prática. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 57

[164] Vital Moreira. *Auto-regulação profissional e Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 33.

[165] José Eduardo Sabo Paes. *Fundações, associações e entidades de interesse social*: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários. 6. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006. p. 123.

[166] Gustavo Justino de Oliveira. *Contrato de Gestão* (cit.), 2008c. p. 278.

lucrativos"[167], voltadas ao interesse público e não ao interesse corporativo[168].

A doutrina nacional, ainda, ora delimita o *terceiro setor* como conjunto de entidades que desenvolvem atividades de pressão sobre órgãos e poderes estatais, voltadas a finalidades públicas ou sociais, ora leva em conta o aspecto específico da prestação de certos serviços[169].

Leandro Marins de Souza[170], por entender que "[a]s denominações encontradas nos textos legais são as mais diversas, apesar de muitas vezes estarem se referindo à mesma situação jurídica", adotou definição ampla, considerando a área de atuação das entidades:

> O *terceiro setor* é, a nosso sentir, de acordo com o percurso evolutivo dos movimentos constitucionais brasileiros e, sobretudo, com a Constituição Federal de 1988, toda ação, sem intuito lucrativo, praticada por pessoa física ou jurídica de natureza privada, como expressão da participação popular, que tenha por finalidade a promoção de um direito social ou seus princípios[171].

Abraçando definição mais restrita de *terceiro setor*, em razão do universo das entidades consideradas nele integrantes e sem limitação à esfera de sua atuação, Gustavo Justino de Oliveira, por sua vez, estabelece-o como sendo:

> o conjunto de atividades voluntárias, desenvolvidas por organizações privadas não-governamentais e sem ânimo de lucro (associações ou fundações), realizadas em prol da sociedade, independentemente dos demais setores (Estado e mercado), embora com eles possa firmar parcerias e deles possa receber investimentos (públicos e privados[172].

Segundo esta definição, para dada pessoa jurídica de direito privado integrar o *terceiro setor*, não se faz necessário decorrer de lei (é voluntária), deter qualquer titulação ou qualificação pelo Estado, ou com ele celebrar parceria. Tampouco limita as atividades que dada entidade possa desenvolver, se realizadas em prol da sociedade (e não de associados, por exemplo) e sem ânimo de lucro, o que não impede de tê-lo (lucro). Em outras palavras, o conceito transcrito não delimitou o *terceiro setor* a partir de uma visão Estadocêntrica, voltada para a qualificação, certificação, titulação ou transferência de recursos públicos por meio de parcerias.

---

[167] Fernando Borges Mânica. Panorama histórico-legislativo do Terceiro setor no Brasil: do conceito de Terceiro setor à Lei das OSCIP (cit.), 2005. p. 59.

[168] Fernando Borges Mânica. Terceiro setor e Imunidade Tributária – Teoria e Prática (cit.), 2007b. p. 170.

[169] Ibid., p. 171-173.

[170] Leandro Marins de Souza. *Tributação do Terceiro setor no Brasil*. São Paulo: Dialética, 2004. p. 95.

[171] Ibid., p. 96.

[172] Gustavo Justino de Oliveira. Estado contratual, direito ao desenvolvimento e parceria público-privada. p. 86. In: Eduardo Talamini (Coord.); et al. *Parceria público-privada:* uma abordagem multidisciplinar. São Paulo: RT, 2005a, p. 83-119.

A Lei federal das organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs, considerada por muitos como "a lei do *terceiro setor*"[173], define entidade sem fins lucrativos de modo ainda mais estrito, para fins de concessão daquela titulação: "a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social" (art. 1, §1). Para alguns, "a Lei da OSCIP oferece critérios legais para a definição do *terceiro setor*", ainda que este não se limite às entidades qualificadas como OSCIP[174], sobretudo por excluir instituições voltadas para a defesa de interesses restritos a dada categoria de pessoas (por exemplo, sindicatos) e ser-lhe intrínseca a ideia de colaboração com o Estado.

O Anteprojeto de Lei que institui o estatuto do *terceiro setor* considerou este como sendo formado por pessoas jurídicas de direito privado, de caráter voluntário e sem fins lucrativos que (i) desenvolvam atividades de promoção e defesa de direitos, principalmente os coletivos e difusos; (ii) realizem atividades de interesse público, assistência social ou utilidade pública, nos termos definidos em lei; ou (iii) prestem serviços sociais diretamente à população, em caráter complementar ou suplementar aos serviços prestados pelo Estado (art. 2)[175].

Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP, por sua vez, o *terceiro setor* seria "representado por cidadãos integrados em organizações sem fins lucrativos, não-governamentais, voltados para a solução de problemas sociais e com o objetivo de gerar serviços de caráter público"[176].

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, as "entidades sem fins lucrativos" restringem-se às organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse

---

[173] "A Lei das OSCIPs surgiu com o objetivo de transpor uma barreira: a inadequação da legislação disciplinadora das entidades do *Terceiro setor*, em especial no que se refere às suas relações com o Poder Público". Fernando Borges Mânica. Panorama histórico-legislativo do Terceiro setor no Brasil: do conceito de *Terceiro setor* à Lei das OSCIP. [cit.], 2007c. p. 186.

[174] Ibid., p. 188.

[175] No art. 4, indicou as entidades que não podem ser enquadradas como *terceiro setor* aquelas:

(i) Autorizadas ou criadas por lei;
(ii) Aquelas em cujos órgãos de direção, deliberação e administração haja representantes do Poder Público;
(iii) Aquelas mantidas por contribuições fiscais e parafiscais do Poder Público, como as entidades do Sistema S;
(iv) As entidades destinadas a proporcionar bens ou serviços a um segmento restrito de associados ou sócios, em regime de mutualidade; e
(v) Aquelas com natureza de sindicatos, associações de classe ou de representação de categoria profissional.

[176] BRASIL. TCE-SP. MANUAL BÁSICO – Repasses Públicos ao Terceiro Setor. 2007.p 12.

público, outras fundações mantidas com recursos privados, filiais no Brasil de fundações ou associações estrangeiras e outras formas de associação, excluindo expressamente os sindicatos e serviços sociais autônomos, dentre outros[177]. Tal delimitação foi configurada a partir do exame do Cadastro Central de Empresas – CEMPRE e do estabelecimento dos seguintes critérios: *entidades privadas não integrantes do Estado*, *sem fins lucrativos*, *legalmente constituídas*, *capazes de gerenciar suas próprias atividades* e *voluntárias*.

Verifica-se nos dados do IBGE a importância de ser a entidade legalmente constituída e autônoma ao Estado (voluntária), independentemente dos fins visados (de interesse público ou mútuo) ou de seu objeto (prestação de serviços, fomento, defesa de direitos etc.).

A Constituição Federal, por sua vez, sem mencionar a expressão "*terceiro setor*", utiliza-se de sete denominações de entidades privadas colaboradoras: instituições privadas (particulares) de educação (ensino) – arts. 150, VI, c; 206, III; 209 e 213; instituições de assistência social (entidades beneficentes, de assistência social, filantrópicas) – arts. 150, VI, c; 195, § 7º; 199, § 1º; 204, I; terceiros e pessoas de direito privado na área de saúde - arts. 197 e 199, § 1º; entidades filantrópicas e aquelas sem fins lucrativos – art. 199, § 1º; organizações representativas da população ou de segmentos dessa – arts. 5º, XVIII, LXX, b; 58, §2º, II; 74, § 2º e 204, II; escolas comunitárias – art. 213, e entidades de previdência - art. 21, VIII; o que não impede a previsão de outras em legislação infraconstitucional.

A respeito das definições de *terceiro setor* transcritas, cabem, ainda, derradeiras considerações.

Acerca da formatação jurídica, as entidades do *terceiro setor* seriam aquelas estruturadas sob a forma de associação – constituídas para fins não-econômicos[178] – ou fundação[179], conforme o Código Civil[180]. Não nos parece possível defender o *terceiro setor* composto por entidades não institucionalizadas, independentemente de possuírem ou não relação com o Estado.

---

[177] Segundo consta, o número em 2005 era de 338.162 organizações, situadas principalmente na região sudeste e criadas após 1990 (41,5%), sendo novas, em sua maioria, voltadas para a promoção do desenvolvimento e defesa de direitos e interesses dos cidadãos (associações de moradores, centros e associações comunitárias, defesa de direitos de grupos e minorias, desenvolvimento rural, emprego e treinamento, associações patronais e empresariais, associações profissionais etc.), inclusive o grupo das associações patronais e profissionais. BRASIL. As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2005/IBGE, Rio de Janeiro: IBGE, 2008. p. 7-61.

[178] Lucas Rocha Furtado. *Curso de Direito Administrativo*, (cit.), 2007. p. 227.

[179] José Eduardo Sabo Paes. *Fundações, associações e entidades de interesse social*: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários (cit.), 2006. p. 131.

[180] Art. 45 e seguintes para associação e artigos 62 a 69 para fundação. Não pretendemos aprofundar as eventuais restrições impostas pelo Código Civil por serem impertinentes ao tema.

Reflexo do amadurecimento da noção de *terceiro setor* na Administração Pública gerencial e governança é a tendência da doutrina adotar como critério definidor das pessoas jurídicas sem fins lucrativos dele integrantes, o fim público ou fim comunitário[181] – e não o benefício mútuo[182] ou *favorecimento mútuo*[183], previsto na Lei Federal n. 9.790/99, que exclui as de benefício mútuo do rol de organizações passíveis de qualificação como OSCIP[184]. Isto porque o interesse mútuo, a princípio, não coadunaria com o ideal da colaboração entre Estado e sociedade, sendo sua atuação específica, não geral, pública.

Na mesma esteira, o Tribunal de Contas da União – TCU exclui do *terceiro setor* "as entidades civis sem fins lucrativos de beneficio mútuo, ou seja, aquelas que se dirigem apenas para seus associados, de natureza endógena, de interesses coletivos, mas não públicos"[185], entendimento este adotado por outras Cortes.[186]

Outra questão diz respeito à expressão "*organização não-governamental*" – ONG, também utilizada para designar as entidades integrantes do *terceiro setor*, não representando no direito brasileiro, uma forma de organização jurídica específica de entidades privadas. Por isso, não é disciplinada em nenhum texto legislativo ou ato normativo, a despeito de lhe fazerem referência[187].

Para o TCESP, do ponto de vista jurídico, o termo ONG não é aplicável, pois a legislação apenas reconhece dois formatos institucionais: as associações e fundações privadas.

---

[181] Paulo Modesto. Reforma do marco legal do Terceiro setor no Brasil (cit.), ano 3, n. 30, abr. 1999, p. 8.

[182] Expressão utilizada por José Eduardo Sabo Paes. *Fundações, associações e entidades de interesse social*: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários (cit.), 2006. p. 123-124.

Ressalte-se que, para autores como Lucas Rocha Furtado, a exclusão das cooperativas do *terceiro setor* teria como fundamento justamente o fato de visarem interesses privados de seus cooperados ou sócios e por terem escopo empresarial, sob o argumento de que, a despeito de o acesso ao trabalho ser um interesse coletivo e do Estado, este não se confunde com o interesse individual dos cooperados por trabalho e com o fato de serem remunerados, como é visado pelas cooperativas. Lucas Rocha Furtado. *Curso de Direito Administrativo*, (cit.), 2007. p. 227.

[183] Paulo Modesto. Reforma do marco legal do Terceiro setor no Brasil (cit.), ano 3, n. 30, abr. 1999, p. 8.

[184] A distinção serviria, dentre outros motivos, para legitimar o repasse de recursos públicos: se os fins visados forem de interesse geral, tanto mais legítimo o recebimento de recursos para atendê-los.

[185] Cf. BRASIL. TCU, Acórdão nº 1331, de 09 de julho de 2008. Plenário. Disponível em: http://www.tcu.gov.br. Acesso em: 03 out. 2008

[186] No Estado de Pernambuco, há vedação à celebração de contrato de gestão e termo de parceria – que serão objeto de explanação neste trabalho – com organizações de ajuda mútua, "que objetivam a defesa de interesses de um círculo restrito de pessoas, associados ou sócios, a exemplo de associações de classe e sindicatos". BRASIL. TCE-PE, Resolução n. 0020/2005, 2005. Disponível em: http://www.tce.pe.gov.br/resolucao-virtual/2005/r202005.htm. Acesso em: 29 set. 2008.

[187] É o caso da Lei Orgânica de Assistência Social (Lei n. 8.742/1993) em seu art. 26, conforme lembrado por Gustavo Justino de Oliveira, autor das citações supra. Direito do Terceiro Setor. *Revista de Direito do Terceiro Setor*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, jan./jun. 2007a. p. 18-19.

Delimita o termo, todavia, como sendo organização privada não lucrativa, independente, prestadora de serviços sociais em geral de modo voluntário[188].

Por ser "ONG" e *organização não governamental*" expressões, assim como "*terceiro setor"*, aceitas e aplicadas pela doutrina e Tribunais de Contas, serão utilizadas neste trabalho indistintamente, a fim de designar o mesmo conteúdo.

Quanto à expressão "*entidades paraestatais*", também utilizada para se referir ou integrar as entidades do *terceiro setor*, não se encontra na doutrina nacional definição unânime. Para Odete Medauar, alguns autores dela se utilizam para abranger o que define como "entes com situação peculiar", entendidos como "dotados de características que não se enquadram exatamente nos moldes previstos legalmente para identificar as entidades componentes da Administração indireta, nem permitem situá-los como órgãos da Administração direta" (as ordens e conselhos profissionais, as fundações de apoio, as empresas controladas pelo Poder Público, os serviços sociais autônomos, as OSs e as OSCIPs). Na esteira da autora, todavia, "é difícil classificar tais entes ou conferir-lhes nome genérico"[189], motivo pelo qual não adota tal expressão.

Para Lucas Rocha Furtado, em sentido diverso, o "*terceiro setor*" e "paraestatais" não apresentam conceitos excludentes[190], pois a entidade do *terceiro setor* passará a ser também paraestatal quando e se qualificar-se como organização social, OSCIP ou serviços sociais autônomos[191] (SESI, SENAI, SENAC, SES, SEBRAE[192]).

Sem adotar especificamente qualquer das definições supra, interessa-nos verificar as entidades sem fins lucrativos, de interesse público, receptoras de recursos públicos por meio da celebração de parcerias com o Poder Público.

Serão objeto de exame nesta dissertação, portanto, independentemente da titulação ou

---

[188] BRASIL. TCE-SP. MANUAL BÁSICO – Repasses Públicos ao Terceiro Setor. 2007. p 10.

[189] Odete Medauar. (cit.), 2007a. p. 93.

[190] Lucas Rocha Furtado. *Curso de Direito Administrativo*, (cit.), 2007. p. 227.

[191] Ibid., p. 228.

[192] "São pessoas de Direito Privado, sem fins econômicos, criadas por lei para desempenhar atividades assistenciais ou de ensino a determinadas categorias profissionais, e são mantidas com recursos públicos, normalmente arrecadados por meio de contribuições parafiscais. A maior particularidade dessas entidades reside no fato de que são criadas pelo Estado, mas não integram a Administração Pública direta ou indireta. Haja vista serem públicos os recursos que as mantêm, devem prestar contas ao TCU. [...] Como não integram a Administração Pública, não se submetem às exigências da Lei n. 8.666/93; o TCU, todavia, tem obrigado referidas entidades a aprovarem regulamentos próprios que devem ser utilizados para disciplinar suas licitações e contratações". Lucas Rocha Furtado. 2007, p. 232.

Este entendimento não é unânime, podendo-se citar Diógenes Gasparini, que entende que estas estão sujeitas ao Tribunal de Contas e "que devem, para realização de seus negócios, observar os princípios da licitação". *Direito Administrativo.* 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 384.

qualificação, todas as entidades privadas sem fins lucrativos voltadas aos interesses não-mútuos e receptoras de recursos públicos por meio de parcerias.

O foco do trabalho, todavia, estará nas parcerias celebradas com as entidades do *terceiro setor*, pois, por meio delas, muitos recursos públicos são transferidos voluntariamente[193] e inicia-se o momento de incidência da competência de fiscalização dos Tribunais de Contas sobre elas[194].

Examinar como o TCU fiscaliza as parcerias e as entidades privadas por sua vez, permite averiguar, em termos práticos, os ideais de *contratualização de resultados* e a "administração por contratos".

Assim, serão examinados os contratos de gestão, os termos de parceria, o contrato de repasse ou convênio, celebrados respectivamente com as entidades qualificadas como OSs, OSCIPs e outras, pois para as últimas duas espécies de parcerias, não se exige titulação específica, podendo, ainda, as OSs e OSCIPs firmarem estes dois instrumentos.

Utilizar-se-á a legislação federal para versar sobre o tema, por ser a mais debatida na doutrina e por ter maior alcance didático.

No curso da dissertação, serão utilizadas indistintamente as expressões *terceiro setor*, entidades privadas parceiras, entidades privadas sem fins lucrativos, ONGs, dentre outras, enfocando aquelas receptoras de recursos públicos.

1.2.2 Atividades do terceiro setor para fins de parceria com o Estado

1.2.2.1 Atividades do terceiro setor

Em geral, as *atividades*[195] desenvolvidas pelo *terceiro setor* dizem respeito àquelas previstas na Constituição Federal, na qual há previsão de incentivo à colaboração no âmbito social e reconhecimento de inúmeros instrumentos de colaboração participativa com as entidades em comento: no âmbito da saúde (arts. 197 e 198, III), da assistência social (art. 204, I), da educação (arts. 205 e 206), da cultura (art. 216, parágrafo primeiro), do meio

---

[193] Cumpre destacar que as transferências voluntárias a entidades do *terceiro setor* também poderão se dar por meio de destinação orçamentária específica.

[194] Como se verificará adiante, o controle pelo TCU alcança, muitas vezes, momentos anteriores à celebração de parcerias. Todavia, este controle somente pode ocorrer, a nosso ver, se previamente transferidos recursos públicos à entidade, quando passa a ser gestora de recursos públicos e vincula-se a preceitos de direito público-administrativo.

[195] As entidades do *terceiro setor* não se limitam a prestar serviços, desenvolvendo outras atividades.

ambiente (art. 225), da criança e do adolescente (art. 227, parágrafo primeiro), para mencionar os mais relevantes.

Neste sentido e a título de exemplo, a Lei Federal n. 9.790/99 disciplinou as atividades genericamente previstas na CF/88 desenvolvidas pelas OSCIPs:

> I - promoção da assistência social; II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar[196] de participação das organizações de que trata esta Lei; V - promoção da segurança alimentar e nutricional; VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; VII – promoção do voluntariado; VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo[197].

Ressalta-se não haver obstáculo ao desenvolvimento, pelo *terceiro setor*, de outras atividades não previstas explicitamente na legislação específica relativa a certificações, qualificações, titulações ou fomento. A organização poderá, inclusive, prestar serviços de natureza econômica[198], não sendo esta sua atividade principal.

1.2.2.2 Natureza da atividade e da relação com o Poder Público

Muito se discute, doutrinariamente, sobre o enquadramento das atividades realizadas pelas entidades privadas sem fins lucrativos em estreita relação com o Poder Público.

Na esteira de Pedro Gonçalves:

> [...] a doutrina se questiona, com alguma freqüência, sobre se, no exercício das

---

[196] Em suas auditorias, o TCU tem apontado a distorção da ideia de complementaridade entre a ação pública e de entidades privadas, ao verificar a ocorrência de terceirização ou quarteirização de mão-de-obra. BRASIL. TCU, Acórdão nº 402, de 11 de março de 2009. Plenário, p. 17.

[197] Com algumas divergências, nos Estados e Municípios também foram regulamentadas as organizações sociais e OSCIPs. No Estado de São Paulo, por exemplo, as organizações sociais podem desenvolver as atividades de saúde e cultura – em tom mais restritivo que a Lei Federal – e obterem fomento por parte do Estado.

[198] "(…) deve ser ressaltado que as entidades sem fins lucrativos podem, evidentemente, obter resultados financeiros positivos; o que lhes é vedado é a transformação de tal resultado, denominado 'superávit', em lucro a ser distribuído a quem quer que seja. Todo o resultado positivo deve ser investido nas finalidades sociais da entidade." Fernando Borges Mânica. *Participação privada na prestação de serviços públicos de saúde* (cit.), 2009. p. 185.

> novas tarefas que lhe são confiadas [...] os particulares actuam, por delegação estadual, na execução de uma *função pública*, ou, antes, no âmbito de uma responsabilidade própria que o ordenamento jurídico lhes comete e, por conseguinte, no exercício de uma *actividade privada*[199].

Para Paulo Modesto, as entidades denominadas 'organizações sociais' e de 'utilidade pública'[200], assim como as demais integrantes do *terceiro setor* a nosso ver, "conquanto privadas, possuem atuação 'pública', 'pública não estatal', 'para-estatal', 'de interesse coletivo', 'de realização do bem comum'"[201].

No contexto da "gestão partilhada dos interesses públicos"[202] e da *perda do monopólio estatal* da efetivação dos interesses públicos[203], as atividades desenvolvidas pelo *terceiro setor* classificam-se ou integram os "serviços de interesse público"[204], "tarefas de interesse público"[205] ou "serviços de relevância pública"[206], passíveis de ser prestados pelo privado sem delegação, concessão ou permissão para sua consecução, pertinentes aos serviços públicos,

---

[199] Pedro Gonçalves. *Entidades privadas com poderes públicos*: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas (cit.), 2005. p. 140.

[200] Antes da edição da Lei das OSs, "as únicas certificações conferidas às organizações sem fins lucrativos no Brasil eram o Título de Utilidade Pública Federal e o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social" – CEBAS. O primeiro foi criado pela Lei n. 91 de 1935 e "é concedido às organizações que tenham o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade e que promovam a educação ou exerçam atividades científicas, culturais, artísticas ou filantrópicas" e em razão do qual a entidade obtém alguns benefícios. Já o CEBAS é concedido a entidades de assistência social, "assim consideradas as que atuam no sentido de proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice; amparar crianças e adolescentes carentes; promover ações de prevenção, habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiências; promover, gratuitamente, assistência educacional ou de saúde; e promover a integração ao mercado de trabalho", com o qual a entidade obtém o benefício de isenção de contribuições sociais, dentre elas a do INSS. Valéria Maria Trezza. *O termo da parceria como instrumento de relação público/privado sem fins lucrativos*: o difícil equilíbrio entre flexibilidade e controle [cit.], 2007, p. 27-29.

Em linhas gerais, o CEBAS é regulado pela seguinte legislação: Art. 195 da Constituição Federal; Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social); Art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991(Organização e Custeio da Seguridade Social); Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005 (Lei do Prouni); Lei nº 12.101 de 27 de novembro de 2009 (Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social e altera legislação correlata); Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998 (Dispõe sobre concessão/renovação do certificado) e respectivas alterações previstas nos Decretos n.º 3.504/2000, 4.325/2002, 4.381/2002 e 4.499/2002; Resolução CNAS nº 177, de 10 de agosto de 2000 (regras e critérios para concessão/renovação do certificado).

[201] Paulo Modesto. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil (cit.), ano 3, n. 30, abr. 1999, p. 7.

[202] Pedro Gonçalves. *Entidades privadas com poderes públicos*: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas (cit.), 2005. p. 137.

[203] Ibid., p. 140.

[204] Fernando Borges Mânica. *Terceiro setor e imunidade tributária*: teoria e prática (cit.), 2005, p. 63.

[205] Pedro Gonçalves. *Entidades privadas com poderes públicos*: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas (cit.), 2005. p. 145.

[206] Márcia Pelegrini. Terceiro setor: gestão privada de recursos públicos. (cit.), jul./dez. 2008, p. 54.

por não se configurarem como serviço público. O entendimento não é pacífico[207].

Como lembra Paulo Modesto, não basta prestar *serviços ao público*, inclusive sem objetivo de lucro, para configurar-se como *serviço público*[208]. Tampouco "podem ser nomeadas de *serviço público* atividades desempenhadas por particulares ou por pessoas de direito privado, ainda quando afetem relevantes interesses coletivos, se não foram reservadas pela Constituição da República ou por leis ordinárias ao Estado ou aos seus empregados"[209].

O modo de caracterizar a natureza da atuação[210] dessas entidades em relação ao Estado também é questionado. Uns adjetivam com o vocábulo co-responsável[211]. Outros mencionam o caráter complementar. Há aqueles que utilizam a palavra instrumental[212], enquanto outros, ainda, adotam o termo substitutivo[213].

Na senda de Pedro Gonçalves, "o crescimento das missões privadas de prossecução de interesses públicos não se apresenta sempre como o resultado de uma deslocação e privatização

---

[207] Fernando Borges Mânica, em outra oportunidade, ao versar sobre o contrato de gestão no modelo federal para fins de prestação de serviços de saúde, adotou entendimento diverso do acima exposto: nestes casos haveria a prestação de serviço público como contrato de concessão e não mera prestação de serviço, se as atividades fomentadas forem qualificadas pela Constituição Federal ou lei como serviços públicos e se mantiverem na disciplina contratual as características que as qualificam como tais. *Participação privada na prestação de serviços públicos de saúde* [cit.], 2009, p. 253.

[208] Paulo Modesto. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil (cit.), ano 3, n. 30, abr. 1999, p. 12.

[209] Ibid., p.13.

[210] Para Juarez Freitas, "[...] cercadas dos devidos cuidados em termos de controle, as organizações do *terceiro setor* (é dizer, em sentido amplo, as organizações privadas sem finalidade lucrativa e voltadas a finalidades socialmente relevantes) podem desempenhar um papel precioso na colmatação de lacunas da ação estatal. Todavia, não devem agir de maneira substitutiva ou excludente. Vale dizer, não devem alijar o Estado do cumprimento de suas funções indelegáveis na promoção do núcleo dos direitos fundamentais, mas, sim, desempenhar as tarefas atinentes à esfera de autonomia da sociedade". *O controle dos atos administrativos* e os princípios fundamentais. 3. ed., rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 281.

Ainda, critica José Roberto Pimenta Oliveira: "A utilização do '*terceiro setor*' não autoriza, por outro lado, a desconfiguração do Estado Social de Direito consagrado na Constituição Federal, verificada se a atividade de particulares sem finalidade lucrativa assumir velado caráter de *substitutividade integral da ação administrativa no setor de atuação, e não verdadeira índole de subsidiariedade.* [...] A atividade de fomento é legítima tão-somente se juridicamente estruturada revelar uma *técnica de estímulo*, não uma *técnica de substituição* inconstitucional do aparelho administrativo, cuja arquitetura foi delicadamente montada pelo Texto Constitucional". Improbidade Administrativa e Terceiro setor. (cit.), 2008, p.166-167.

[211] Segundo Gustavo Justino de Oliveira: "Se é incorreto afirmar que a responsabilidade estatal na execução dessas atividades socialmente relevantes foi integralmente transferida ao setor privado, certo é que ao menos foi incentivada a co-responsabilidade das entidades privadas (mormente as não-lucrativas) para a prática dessas atividades." Estatuto jurídico do Terceiro setor e desenvolvimento: conectividade essencial ao fortalecimento da cidadania à luz dos 20 anos da constituição de 1988 (cit.), 2008a.

[212] "[...] seriam somente instrumento do Estado e não seu *amplificador* ou parceiro", conforme Maria Tereza Fonseca. Dias. *Terceiro setor e Estado*: legitimidade e regulação: por um novo marco jurídico, 2008a, p. 93.

[213] Luiz Carlos Bresser Pereira, idealizador do Plano de Reforma do Estado propôs de fato substituição – e não mera complementaridade – do Estado pela sociedade civil naquelas que não sejam de sua atividade exclusiva, ainda que afirme que a "sociedade civil não substitui o Estado, mas cresce e se fortalece com ele". *Sociedade e Estado em transformação*. (cit.), 1999, p. 91-92.

material de tarefas públicas". Teoricamente[214], não substitui a ação do Estado – o que ocorre, na realidade, é um "*alargamento* das tarefas de proteção de interesses públicos"[215].

Não por outra razão, quando desenvolvidas estas tarefas pelo *terceiro setor*, podem ser objeto de fomento por parte do Estado, inclusive mediante transferência de recursos públicos, em abordagem a ser referida no tópico a seguir.

---

[214] "Teoricamente", pois na prática não se pode afirmar com segurança.

[215] Pedro Gonçalves. *Entidades privadas com poderes públicos*: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas (cit.), 2005. p. 162.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do presente trabalho, procurou-se demonstrar a importância prática do exercício das atribuições de controle pelos Tribunais de Contas sobre as parcerias celebradas entre o Estado e as entidades do *terceiro setor* que envolvam a gestão de recursos públicos.

Os referidos Tribunais possuem competência constitucional não só para aferição da observância da legalidade na aplicação dos recursos públicos recebidos, como também para análise da gestão e do alcance dos resultados almejados com as parcerias.

Sobretudo quando constatados inúmeros casos de malversação de recursos públicos pelas referidas entidades privadas, verificada a fragilidade ou a ausência de controle pelos órgãos públicos parceiros e o incipiente controle social, o exercício das competências constitucionais pelos Tribunais de Contas faz-se deveras relevante.

A falsa impressão de que, em o exercendo, implicará em interferência na esfera privada ou ainda, a alegação de que não possuem capacidade operacional para tanto não consistem em argumentos para sua inação ou exercício de competência subsidiária ao controle interno.

Não poderá, todavia, substituir a averiguação da conveniência e oportunidade da Administração e das entidades do *terceiro setor*. A transição da ênfase no controle de legalidade ao controle de gestão não pode ensejar o seu exame por parte dos Tribunais de Contas, pois se equipara a nefasta situação de ausência de controle à da transferência da atividade administrativa para a instância de controle.

Ademais, há de se ter cautela na sobreposição de controles, fazendo-se de rigor a regulação legislativa do controle social, controle interno, do órgão público parceiro e dos Tribunais de Contas, em suas três esferas, de modo a aprimorar e concretizar a fiscalização que se faz premente.

Por fim, justifica-se o presente trabalho diante da constatação de que a ausência de efetiva fiscalização do manejo de recursos públicos enseja, dentre outros, questionamentos acerca dos ideais das parcerias público-privadas com o *terceiro setor*, podendo colocar em risco valores como a consensualidade e a inclusão dos cidadãos no processo de determinação do interesse público, tão caros à sociedade complexa na qual se inserem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, Sebastião B. Evolução do controle externo. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 99, jan./mar. 2004, p. 15-20.

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

AGUIAR, Ubiratan; et al. **Convênios e tomadas de contas especial**: manual prático. 2.ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

ALMEIDA, Fernando D. M. de. Novas Figuras Contratuais no Direito Administrativo. In: Odete Medauar. (Org.). **Licitações e Contratos Administrativos**. 1 ed. São Paulo: NDJ, 1998, p. 187-207.

ALMEIDA, Guilherme H. L. R. **Controle das transferências financeiras da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2008a.

ALVES, Francisco de Assis. **Fundações, organizações sociais, agências executivas, organizações da sociedade de interesse público e outras modalidades de prestação de serviço público**. São Paulo: LTr, 2000.

AMARAL FILHO, Marcos Jordao Teixeira do. **O ombudsman e o controle da administração**. São Paulo: Edusp/Icone, 1993.

AMARAL FILHO, Marcos Jordao Teixeira do. A concessão no contexto da reforma do Estado. In: MEDAUAR, Odete (coord.). **Concessão de serviço público**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1995.

AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira. **Privatização no Estado contemporâneo**. São Paulo: Ícone, 1996.

ARAGÃO, Alexandre S. Administração pública pluricêntrica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 227, p. 131-150, jan./mar. 2002.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar. **Princípios de Derecho público económico**: modelos de Estado, gestión pública, regulación económica. Granada: Comares, 1990.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar. El retorno a lo privado: ante una nueva encrucijada histórica. In. _____ (Org). **Privatización y liberalización de servicios**. Madrid: Universidad Autônoma de Madrid, 1999.

ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BALEEIRO NETO, Jayme. **As organizações sociais e o controle dos Tribunais de Contas**. 2002. 118 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico) - Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002. Disponível em: <http://www.tce.ba.gov.br/files/publicacoes/teses_e_dissertacoes/dissertacao_jayme_baleeiro_neto.pdf >. Acesso em: set. 2008.

BARACHO, José A. O. **O princípio de subsidiariedade**: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARRETO, Pedro H. T. **O sistema Tribunais de Contas e instituições equivalentes**: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BARROSO, Luís R. **Tribunal de Contas:** algumas competências controvertidas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. (Temas de Direito Constitucional).

BASTOS, Celso R.; TAVARES, André R. **As Tendências do Direito Público**. São Paulo: Saraiva, 2000.

BASTOS, Celso R; MARTINS, Ives G. **Comentários à Constituição do Brasil** – promulgada em 5 de outubro de 1998. vol. 4 – tomo III, Art. 70 a 91. 3.ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2.ed. São Paulo: Renovar, 2008.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. A conquista do tempo presente: auditoria operacional e legitimidade das instituições de controle. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 105, jul./set. 2005.

BRAGA, Luziânia C. P. Organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs): promoção e construção de (novos) direitos e assessoria jurídica de caráter suplementar. **Fórum Administrativo - Direito Público**, Belo Horizonte, ano 5, n. 57, p. 6393-6401, nov. 2005.

BRASIL. Câmara do Município de São Paulo. **Lei Orgânica do Município de São Paulo**: com suas alterações. São Paulo: CM-SP, 2009. Disponível em: <http://www.camara.sp.gov.br/lom.asp>. Acesso em: out. 2009.

BRASIL. Comissão de Juristas. **Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Colaboração**. Brasília-DF, 16 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/comissao_jur/arquivos/090729_seges_Arq_leiOrganica.pdf>. Acesso em: set. 2009.

BRASIL. Governo do Estado de São Paulo. **Constituição do Estado de São Paulo**, de 05 de outubro de 1989. Atualizada em 11 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/index.htm>. Acesso em: dez. 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento e Orçamento. **Lei nº 9.082, de 25 de julho de 1995**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1996 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 26 jul. 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9082.htm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Ministério da Justiça. Consulta de Entidades Qualificadas. OSCIPs. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ0FA9C8DBITEMIDE0BCB31421184407BADA442DFB11BDDCPTBRIE.htm>. Acesso em: out. 2009.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 177, de 10 de agosto de 2000. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 24 ago. 2000. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/72/MPAS-CNAS/2000/177.htm>. Acesso em: out. 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; Ministério do Controle e da Transparência. Portaria Interministerial **nº 127, de 29 de maio de 2008.** Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 30 mai. 2008. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2008/11/portaria-127-convenios.pdf>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Prefeitura Municipal de Itupeva. **Editais**. Disponível em: <http://www.itupeva.sp.gov.br>. Acesso em: 06 out. 2009.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, nov. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 3.504, de 13 de junho de 2000. Altera dispositivos do Decreto n. 2.536, de 6 de abril de 1998, que dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 14 jun. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3504.htm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 4.325, de 7 de agosto de 2002. Fixa preços mínimos básicos para cafés arábica e robusta, safra 2001/2002, para servirem de base na definição dos respectivos preços de exercício em contratos de opção de venda a serem lançados pelo Governo Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 8 ago. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4325.htm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 4.381, de 17 de setembro de 2002. Acresce parágrafos ao art. 3. do Decreto n. 2.536, de 6 de abril de 1998, que dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 18 set. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4381.htm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 4.499, de 4 de dezembro de 2002. Altera o art. 3º do Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 5 dez. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4499.htm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 01 jun. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 8 ago. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.HTM>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 14 set. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 6.428, de 14 de abril de 2008. Altera o Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 15 abr. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6428.htm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 6.497, de 30 de junho de 2008. Acresce dispositivos ao Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 1 jul. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6497.htm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 05 jun. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 18 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 18 mai. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9637.htm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998. Altera dispositivos das Leis n. 3.890-A, de 25 de abril de 1961, n. 8.666, de 21 de junho de 1993, n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, n. 9.074, de 7 de julho de 1995, n. 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 28 mai. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9648cons.htm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 10.266, de 24 de julho de 2001. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2002 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 25 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10266.htm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 22 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10522.htm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI; regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei n. 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 14 jan. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/LEI/L11096.htm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2008 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 14 ago. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11514.htm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2009 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 15 ago. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11768.htm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis n. 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória n. 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 30 nov. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12101.htm>. Acesso em: dez. 2009.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 17 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8443.htm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 24 mar. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 2.536, de 6 de abril de 1998. Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providência. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 7 abr. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2536.htm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Instrução normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 31 jan. 1997. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/IN1_97.pdf>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1934, de 01 de setembro de 1999. **Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação da Lei 9.604, de 5 de fevereiro de 1998**. **Diário da Justiça do Supremo Tribunal Federal,** Brasília-DF, 22 out. 1999. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(ADI$.SCLA. E 1934.NUME.) OU (ADI.ACMS. ADJ2 1934.ACMS.)&base=baseAcordaos>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21644/DF. Mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. 2. Prestação de contas referente à aplicação de valores recebidos de entidades da administração indireta, destinados a Programa Assistencial de Servidores de Ministério, em período em que o impetrante era Presidente da Associação dos Servidores do Ministério. 3. O dever de prestar contas, no caso, não é da entidade, mas da pessoa física responsável por bens e valores públicos, seja ele agente público ou não. 4. Embora a entidade seja de direito privado, sujeita-se à fiscalização do Estado, pois recebe recursos de origem estatal, e seus dirigentes hão de prestar contas dos valores recebidos; quem gere dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidade deve contas ao órgão competente para a fiscalização. Relator: Néri da Silveira. **Diário da Justiça do Supremo Tribunal Federal**, n. 218. Brasília, DF, 08 nov. 1996. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=218&dataPublicacaoDj=08/11/1996&incidente=1556243&codCapitulo=5&numMateria=54&codMateria=2>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 22801/DF. Instituições financeiras. Sigilo bancário. Banco Central - Informações ao TCU - Punição - Ilegalidade. Relator: Menezes Direito. **LEX do Supremo Tribunal Federal**, v. 30, n. 356, 2008, p. 488-517. Brasília, DF, 14 mar. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=MS.SCLA.+E+22801.NUME.&base=baseAcordaos>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 23627/DF. Direito civil. Empresas. Sociedade. Ingresso e Exclusão dos Sócios na Sociedade. Direito administrativo e outras matérias de Direito público. Atos administrativos. Fiscalização. Relator: Carlos Velloso. **Diário da Justiça Eletrônico do Supremo Tribunal Federal,** Brasília-DF, 14 jun. 2006. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(MS$.SCLA. E 23627.NUME.) OU (MS.ACMS. ADJ2 23627.ACMS.)&base=baseAcordaos>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 347, de 13 de dezembro de 1963. O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público. **Diário da Justiça Eletrônico do Supremo Tribunal Federal,** Brasília-DF, 13 dez. 1963. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=347.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1111, 11 de junho de 2008. Plenário. As entidades privadas qualificadas como organizações sociais, quando detentoras de contrato de gestão que as habilitem ao recebimento de recursos públicos provenientes do Orçamento da União, inclusive para pagamento de pessoal, sujeitam-se à observância e aplicação dos princípios que regem a Administração, estatuídos no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, nos seus processos de seleção e contratação de pessoal, pelo tempo em que vigerem os respectivos contratos de gestão. Relator: Augusto Sherman. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 13 jun. 2008. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1232, de 25 de junho de 2008. Plenário. Representação acerca de irregularidades em contratos de repasse celebrados pelo Ministério do Turismo. Transferência de recursos a entidades privadas para a realização de obras em imóveis de propriedade dessas entidades, contrariando a LDO. Repasses de recursos com objetivos predominantemente privados e sem relação direta com a área de turismo. Transferências de recursos para entidades situadas fora das regiões previstas no programa de regionalização do turismo. Preponderância desses repasses para um único estado. Ausência de pareceres técnicos nos processos de formulação dos contratos de repasse. Audiência dos responsáveis. Determinações. Relator: Ubiratan Aguiar. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 30 jun. 2008. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: jul. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1305, 15 de maio de 2007. Primeira Câmara. Embargos de declaração. Inexistência da omissão alegada. Não-provimento. Relator: Aroldo Cedraz. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 18 mai. 2007. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1331, de 09 de julho de 2008. Plenário. Auditoria em ONGS e OSCIPS, no âmbito de Fiscalização de Orientação Centralizada - FOC. Verificação de irregularidades. Existência de outros processos no âmbito de unidades técnicas nos estados que tratam dessas irregularidades. Recomendações. Arquivamento do feito. Relator: Benjamin Zymler. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 11 jul. 2008. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1372, de 29 de abril de 2008. Primeira Câmara. Prestação de contas. Organização social. Contratação de servidores públicos para prestar serviços de consultoria. Vedação da lei de diretrizes orçamentárias. Determinação. Recurso de reconsideração. Argumentos incapazes de afastar a determinação. Conhecimento. Provimento negado. Relator: Aroldo Cedraz. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 05 mai. 2008. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1386, de 24 de junho de 2009. Plenário. Representação de unidade técnica. Termo de parceria celebrado com organização da sociedade civil de interesse público. Suspensão cautelar da execução do ajuste. Oitivas. Acatamento parcial das justificativas apresentadas. Glosa de despesas. Revogação da medida cautelar. Determinações e recomendações. Monitoramento. Relator: André Luís de Carvalho. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 25 jun. 2009. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1403, de 23 de julho de 2008. Plenário. Auditoria realizada no Instituto Treinar de Educação e Tecnologia, no âmbito de Fiscalização de orientação Centralizada (FOC - ONGs). Irregularidades. Determinação de instauração de tomadas de contas especiais. Citações. Oitivas de empresas. Audiências. Remessa de documentos a diversas pessoas. Arquivamento do feito. Relator: Benjamin Zymler. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 25 jul. 2008. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 141, de 12 de fevereiro de 2008. Segunda Câmara. Tomada de contas especial. Inexecução parcial do objeto de convênios. Pagamento antecipado pelo valor total das obras. Contas irregulares. Relator: Ubiratan Aguiar. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 15 fev. 2008. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1562, 15 de julho de 2009. Plenário. Auditoria de conformidade. Verificação da estrutura do órgão e das ações internas voltadas para o controle dos recursos repassados por meio de transferências voluntárias. Constatação da existência de desconformidades. Determinações. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 17 jul. 2009. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1564, de 15 de julho de 2009. Plenário. Levantamento de auditoria. Fiscobras 2009. Obras de modernização da malha viária do distrito industrial de Manaus. Indícios de irregularidades graves que recomendam a manutenção da paralisação do empreendimento. Determinações. audiências. Oitiva da contratada. Ciência ao Congresso Nacional. Apensamento a outro processo. Relator: André Luís de Carvalho. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 25 jun. 2009. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1684, de 26 de junho de 2007. Segunda Câmara. Recurso de reconsideração em tomada de contas especial. Conhecimento. Alegações insuficientes para comprovar a regularidade das contas. Negado provimento. Relator: Benjamin Zymler. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 28 jun. 2007. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1752, de 17 de junho de 2008. Segunda Câmara. Representação. Convênio. Fundo Nacional de Saúde. Irregularidades praticadas na contratação de organização social. Audiência. Não-acolhimento das razões de justificativa. Multa. Ciência ao Governo do Estado do Pará e ao Tribunal de Contas do Estado do Pará. Relator: Aroldo Cedraz. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 19 jun. 2008. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1777, de 09 de novembro de 2005. Plenário. Relatório de Auditoria. Lei n.º 9.790/99. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Termo de Parceria. Terceiro Setor. Atuação do Tribunal. Limite de remuneração da administração pública. Inaplicabilidade da Lei n.º 8.666/93 às OSCIPs. Regularidade previdenciária, fiscal e perante o FGTS. Submissão às vedações estipuladas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias. Prévia comprovação de capacidade operacional. Hipóteses de perda de qualificação como OSCIP. Escolha do parceiro privado. Natureza jurídica do Termo de Parceria. Considerações. Melhorias em procedimentos de auditoria. Organizações Não-Governamentais. Parcerias público-privadas. Considerações. Recomendações. Determinação. Envio de cópia do Relatório, Voto e Acórdão ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Ministério da Justiça, à Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. Arquivamento. Relator: Marcos Vinicios Vilaça. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 22 nov. 2005. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1836, de 05 de setembro de 2007. Plenário. Representação. Aceitação das razões de justificativa dos responsáveis pelas falhas na celebração/utilização do contrato de gestão nº 63/99. Exclusão da responsabilidade dos gestores, no caso da ausência do dever de supervisão do contrato de gestão nº 63/99. Rejeição das razões de justificativa dos responsáveis pela contratação sem concurso público de pessoal para a execução de programas de saúde sem aplicação de sanção. Para a admissão de Agente Comunitário de Saúde e demais profissionais das Equipes de Saúde da Família, é necessária a realização de processo seletivo público de provas ou provas e títulos, na forma do art. 37, inciso II, da Constituição Federal. Relator: Marcos Vinicios Vilaça. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 10 jul. 2007. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1840, de 16 de agosto de 2005. Primeira Câmara. Representação formulada pelo Juízo da Vara do Trabalho de Ubá - MG. Supostas irregularidades na contratação de profissionais de saúde para atender ao Programa Saúde da Família, no âmbito do Município de Ubá - MG. Comprovação de que a referida contratação encontra respaldo legal,

porquanto efetuada por intermédio de uma Organização Social da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Conhecimento. Improcedência. Ciência ao Juízo Trabalhista de Ubá-MG. Relator: Guilherme Palmeira. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 30 ago. 2005. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1933, de 19 de setembro de 2007. Plenário. Relatório de Auditoria de conformidade realizada com o objetivo verificar a regularidade dos instrumentos de transferência de recursos. Consolidação dos relatórios referentes ao tema Inclusão Digital. Determinação. Comunicações. Relator: Valmir Campelo. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 21 set. 2007. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1936, de 10 de dezembro de 2003. Plenário. Representação formulada por unidade técnica do TCU. Possíveis irregularidades praticadas por prefeituras do Estado de Minas Gerais. Execução e prestação de contas de convênios firmados com órgãos da administração pública. Desvio de recursos públicos. Fraude envolvendo prefeito, comissão de licitação, empresas e seus sócios. Existência de débitos de municípios com o FGTS. Plano de trabalho sem projeto adequado. Pagamento indevido. Situação irregular de empresas contratadas, Conhecimento. Procedência. Determinação. Conversão de processos em tomada de contas especial. Recomendação à STN. Remessa de cópia aos órgãos interessados. Arquivamento. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 23 dez. 2003. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1952, de 19 de setembro de 2007. Plenário. Projeto de decisão normativa anual que define, para 2008, as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar contas ao Tribunal relativas ao exercício de 2007, com a composição das suas peças e forma de organização, consoante dispõe o art. 4º da IN TCU nº 47/2004. Projeto de instrução normativa para alteração de alguns dispositivos da IN TCU nº 47/2004. Transcurso do prazo fixado pelo plenário sem apresentação de emendas ou sugestões. parecer pela aprovação dos projetos. Relator: Ubiratan Aguiar. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 21 set. 2007. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2044, de 08 de novembro de 2006. Plenário. Tomada de contas especial. Convênio. Omissão no dever de prestar contas. Recurso de revisão. Apresentação e aprovação das contas no órgão repassador. Documento novo. Conhecimento. Inconsistências entre os saques e os pagamentos. Inexistência de menção ao convênio nos comprovantes das despesas. Indícios de fraude. Gastos fora do objeto. Negado provimento. Relator: Marcos Vinicios Vilaça. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 13 nov. 2006. Disponível em: < http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2066, de 08 de novembro de 2006. Plenário. Relatório Consolidado das Auditorias realizadas com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados pela União ou entidades da Administração Indireta a Organizações Não-Governamentais, por meio de convênios, contratos de repasse e instrumentos similares. Determinações. Recomendações. Relator: Marcos Bemquerer Costa. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 13 nov. 2006. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2101, de 18 de outubro de 2005. Segunda Câmara. Tomada de contas especial. Omissão no dever de prestar contas. Contas irregulares. A omissão no dever de prestar contas impõe o julgamento pela irregularidade das contas e a condenação em débito do responsável, com aplicação de multa, não sendo acolhida defesa desacompanhada de elementos comprobatórios. Relator: Lincoln Magalhães da Rocha. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 20 out. 2005. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2261, 13 de dezembro de 2005. Plenário. Consolidação das auditorias realizadas nos convênios celebrados entre a União e as entidades em epígrafe. Atendimento à Solicitação oriunda do Senado Federal. Situações de desvio dos recursos conveniados. Deficiência nas análises das proposições iniciais, nas prestações de contas e na fiscalização. Fragilidade nos procedimentos de controle. Formação de apartados de tomadas de contas especiais. Conversão de um processo em tomada de contas especial. Determinações. Envio de cópia da

deliberação às autoridades e órgãos/entidades envolvidos. Relator: Guilherme Palmeira. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 03 jan. 2006. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2261, de 13 de dezembro de 2005. Plenário. Consolidação das auditorias realizadas nos convênios celebrados entre a União e as entidades em epígrafe. Atendimento à Solicitação oriunda do Senado Federal. Situações de desvio dos recursos conveniados. Deficiência nas análises das proposições iniciais, nas prestações de contas e na fiscalização. Fragilidade nos procedimentos de controle. Formação de apartados de tomadas de contas especiais. Conversão de um processo em tomada de contas especial. Determinações. Envio de cópia da deliberação às autoridades e órgãos/entidades envolvidos. Relator: Guilherme Palmeira. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 03 jan. 2006. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2578, 05 de outubro de 2004. Primeira Câmara. Representação formulada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Supostas irregularidades praticadas pela Prefeitura Municipal de Nilópolis RJ. Programas Saúde da Família e Agentes Comunitários de Saúde. Contratação indireta de pessoal por intermédio de cooperativas. Terceirização de funções típicas da área de saúde. Conhecimento. Procedência. Determinação. Remessa de cópia do Departamento Nacional de Auditoria do SUS do Ministério da Saúde. Relator: Marcos Vinicios Vilaça. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 19 out. 2004. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2619, de 05 de dezembro de 2007. Plenário. Solicitação do Congresso Nacional. CPI das ONGs. Informações sobre transferências de recursos federais a organizações não-governamentais e para Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Conhecimento. Informação provisória. Relator: Guilherme Palmeira. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 11 dez. 2007. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2680, de 05 de dezembro de 2007. Plenário. Denúncia. Adoção de medida cautelar em razão de indícios de irregularidades na celebração e execução de convênio celebrado com OSCIP. Oitiva. Acolhimento das justificativas. Revogação da cautelar. Determinações. Relator: Guilherme Palmeira. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 11 dez. 2007. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2697, 26 de novembro de 2008. Plenário. Auditoria de Conformidade. Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC). Aplicação de Recursos Federais transferidos mediante convênios. Constatação de irregularidades. Audiência dos responsáveis. Acolhimento das razões de justificativa oferecidas por alguns e acolhimento parcial das alegações trazidas por outros. Recomendações e determinações. Relator: Valmir Campelo. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 01 dez. 2008. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 277, 07 de março de 2007. Plenário. Solicitação. CPMI "das ambulâncias". Informações sobre os procedimentos utilizados na fiscalização de convênios. Relator: Marcos Vinicios Vilaça. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 09 março. 2007. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 402, de 11 de março de 2009. Plenário. Auditoria Operacional. Funasa. Verificação da efetividade na aplicação de recursos federais em ações assistências e de saúde aos povos indígenas nos Distritos Sanitários Especiais Indígenas. Relator: José Jorge. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 13 mar. 2009. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: jul. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 421, de 14 de abril de 2004. Plenário. Consulta formulada pela Câmara dos Deputados. Contratação, por parte da administração pública direta, de bens ou serviços das entidades dos serviços sociais autônomos com dispensa de licitação. Prerrogativa dada às organizações sociais. Requisitos para contratação com dispensa de licitação. Conhecimento.

Orientação. Arquivamento. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 29 abr. 2004. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 4522, de 19 de novembro de 2008. Primeira Câmara. Embargos de declaração em sede de recurso de reconsideração. Constatação de obscuridade. Esclarecimentos acerca da fundamentação do voto condutor do acórdão recorrido. Mérito da deliberação não afetado. Relator: Aroldo Cedraz. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 21 nov. 2008. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 535, de 02 de abril de 2008. Plenário. Solicitação do Congresso Nacional. CPI das ONGs. Informações complementares sobre transferências de recursos federais a organizações não-governamentais e para organizações da sociedade civil de interesse público. Encaminhamento de cópia do presente acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam a referida CPI. Arquivamento. Relator: Guilherme Palmeira. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 04 abr. 2008. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 544, de 02 de abril de 2008. Plenário. Relatório de auditoria de natureza operacional. Baixo grau de consistência na elaboração de políticas públicas para o setor de telecomunicações. Ausência de metas para a utilização dos recursos do fundo. Carência de controles de arrecadação. Irregularidades na elaboração e execução de convênios, contratos de repasses e congêneres. Determinações. Envio de cópias. Relator: Raimundo Carreiro. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 04 abr. 2008. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 601, de 20 de março de 2007. Primeira Câmara. Recurso de reconsideração. Organização social. Sujeição a normas gerais de licitação e de administração financeira do poder público. Obrigatoriedade de utilização de pregão. Não provimento. Relator: Aroldo Cedraz. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 26 mar. 2007. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 613, de 09 de abril de 2008. Plenário. Solicitação. Prestação de contas anuais pela Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto - ACERP e pela Empresa Brasil de Comunicação - EBC. A ACERP está dispensada de prestar contas anuais ao TCU. Autorização para a EBC prestar contas relativas ao exercício de 2007 juntamente com as contas do exercício de 2008. Relator: Raimundo Carreiro. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 14 abr. 2008. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 668, de 16 de abril de 2008. Plenário. Auditoria operacional. Funasa. Avaliação da adequação da estrutura e dos meios da entidade perante seus objetivos institucionais. Ineficácia dos controles internos nas áreas de administração de pessoal e de formalização de convênios. Gastos excessivos na área administrativa em detrimento da atividade-fim. Utilização do instituto denominado sobrestamento quando da não-aprovação das prestações de contas parciais de convênios, visando possibilitar o repasse de recursos. Determinações. Recomendações. Juntada às contas. Relator: Guilherme Palmeira. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 18 abr. 2008. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 705, de 25 de abril de 2007. Plenário. Solicitação formulada pelo grupo especial de trabalho em execução penal do Ministério Público do Estado do Espírito Santo. Fiscalização em termo de parceria firmado pelo Governo do Estado do Espírito Santo e entidade do Terceiro setor. Solicitante não incluso entre aqueles legitimados para requerer trabalhos da espécie. Ausência de indícios de irregularidades. Negado conhecimento. Relator: Benjamin Zymler. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 27 abr. 2007. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 707, 23 de abril de 2008. Plenário. Solicitação do Congresso Nacional para realização de auditoria em convênios celebrados pela Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Maranhão. Conhecimento. Trabalhos já efetuados por esta Corte. Comunicação. Relator: André Luís de Carvalho. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 25 abr. 2008. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 713, de 23 de abril de 2008. Plenário. Tomada de contas especial. Pagamento de diárias e passagens para exercício de cargos em caráter permanente. Boa-fé. Abertura de prazo para recolhimento do débito. Novos elementos de defesa apresentados por um dos responsáveis. Quitação para um dos responsáveis. Relator: Ubiratan Aguiar. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 25 abr. 2008. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 715, 11 de março de 2008. Primeira Câmara. Representação. Município de Itacuruba-PE. Não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais repassados. Débito. Conversão em Tomada de Contas Especial. Citação. Identificação de Indícios de Irregularidades que ensejam a audiência dos responsáveis. Relator: Valmir Campelo. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 14 mar. 2008. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 788, de 24 de maio de 2006. Plenário. Representação de unidade técnica. Fiscalização de orientação centralizada em órgãos e entidades federais repassadores de recursos mediante transferências voluntárias. Consolidação dos resultados. Detecção de fragilidades de controle. Determinação. Identificadas fragilidades nas sistemáticas de controle dos recursos federais repassados mediante transferências voluntárias, impõe-se o estabelecimento de determinações com vistas a buscar-se a sua correção. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 26 mai. 2006. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 936, de 23 de maio de 2007. Plenário. Auditoria. Verificação de impropriedade e irregularidades em convênios. Audiência. Acolhimento das razões de justificativa de uma Responsável, rejeição das de outro. Aplicação de multa neste. Determinações. Arquivamento. Relator: Benjamin Zymler. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 28 mai. 2007. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2067, de 18 de novembro de 2008. Plenário. Auditoria Operacional. Auditoria de natureza operacional. Programa resíduos sólidos urbanos. Detecção de falhas. Determinações e recomendações. Relator: Ubiratan Aguiar. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 19 set. 2008. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: nov. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses**. 2.ed. Brasília : Secretaria-Geral de Controle Externo, 2008. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/biblioteca_digital/Convenios_e_outros_repasses_2a_Edicao.pdf>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 592, de 02 de setembro de 1998. Administrativo. Projeto de Instrução Normativa. Acréscimo de dispositivo à Instrução Normativa TCU nº 12/96, que estabelece normas de organização e apresentação de tomadas e prestações de contas e rol de responsáveis. Aprovação. Conhecimento. Arquivamento. -Entendimento de que as contas anuais das Organizações Sociais são submetidas a julgamento pelo Tribunal. -Organizações Sociais. Contrato de Gestão. Competência do TCU. Considerações. Relator: Benjamin Zymler. **Boletim do TCU**, n. 63, Brasília-DF, 1998. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 649, de 19 de junho de 2002. Plenário. Auditoria de natureza operacional. Recomendações. Determinação. Juntada de cópia do relatório de auditoria ao processo que trata da Política Nacional de Medicamentos e remessa aos órgãos e entidades competentes. Conversão dos autos em acompanhamento para que a 4ª Secex monitore a implementação das recomendações. Relator: Marcos Vinicios Vilaça. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 08 jul. 2002. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 931, de 15 de dezembro de 1999. Administrativo. Estudos realizados por Grupo de Trabalho com a finalidade de examinar o alcance das disposições da Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - Lei nº 9.790/99 - nas atividades de controle a cargo do TCU. Projeto de Instrução Normativa. Alteração de dispositivos da Instrução Normativa nº 12/96. Aprovação. Determinação. Encaminhamento do estudo ao Conselho da Comunidade Solidária para o aperfeiçoamento do Decreto nº 3.100/99. Relator: Marcos Vilaça.

Boletim do TCU, n. 78, Brasília-DF, 1999. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa nº 85, de 19 de setembro de 2007. Define, para 2008, as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar contas relativas ao exercício de 2007, especificando as organizadas de forma consolidada e agregada; os critérios de risco, materialidade e relevância para organização dos processos de forma simplificada; o escalonamento dos prazos de apresentação; o detalhamento do conteúdo das peças que compõem os processos de contas; e critérios de aplicabilidade e orientações para a remessa de contas por meio informatizado; na forma estabelecida pelos artigos 4º, 7º, 8º, 14, 15 e 19 da Instrução Normativa TCU 47, de 27 de outubro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 24 set. 2007. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa nº 94, 03 de dezembro de 2008. Define, para 2009, as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar processos de contas relativas ao exercício de 2008, especificando a forma, os prazos e os conteúdos dos demonstrativos que os comporão, nos termos dos artigos 4º, 6º, 13 e 14 da Instrução Normativa TCU nº 57, de 27 de agosto de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 03 dez. 2008. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/DecisoesNormativas/DN_TCU_94_08.pdf>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 57, 27 de agosto de 2008. Estabelece normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 27 ago. 2008. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN_TCU_57_2008.pdf>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria de natureza operacional**. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000. Disponível em: <http://www.control.rn.gov.br/pdf/trabalhos%20e%20artigos/manual%20de%20auditoria.pdf>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno no Tribunal de Contas da União – RITCU**. Boletim do Tribunal de Contas da União, Brasília, ano 40, n. 1, fev. 2007. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/BTCU_ESPECIAL_01_DE_13_02_2007.pdf>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República**: exercício de 2006. Brasília-DF: TCU, 2007. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/CONTAS_ARQUIVOS_2006/Textos/CG_2006_Relatorio.pdf>. Acesso em: out. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 50, p. 51-78, 1991.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 088, de 16 de dezembro de 1976. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 16 dez. 1976. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Resolução nº 0020, de 21 de setembro de 2005. Dispõe sobre os institutos da Organização Social – OS e da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, regulamenta a prestação de contas dessas entidades ao Poder Público e dá outras providências. Relator: Carlos Porto. **Diário Oficial do Estado**, nº 109, p. 2, Recife, 28 set. 2005. Disponível em: <http://www.tce.pe.gov.br/resolucao-virtual/2005/r202005.htm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Instrução Normativa nº 01/2008 - área estadual**. Disponível em: <http://www.tce.sp.gov.br/legislacao/instrucoes/instrucoes_n_1_2008_area_estadual.pdf>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Instrução Normativa nº 01/2008 - área estadual**. Disponível em: <http://www.tce.sp.gov.br/legislacao/instrucoes/instrucoes_n_1_2008_area_estadual.pdf>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Instrução Normativa nº 02/2008 - área municipal**. Disponível em: <http://www.tce.sp.gov.br/legislacao/instrucoes/instrucoes_n_2_2008_area_municipal.pdf>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Legislação. Deliberação. Processo TCA - 29.268/026/05**. Disponível em: <http://www.tce.sp.gov.br/legislacao/sumulas/delibera-2005-12-15-sumulas.shtm>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 15 jan. 1993. Disponível em: <http://www.tce.sp.gov.br/legislacao/lei-organica/lc709.pdf>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual básico**: repasses públicos ao Terceiro setor. 2007. Disponível em: <http://www.tce.sp.gov.br/arquivos/manuais-basicos/2007_repasses_terceiro_setor.pdf>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Instrução nº 01, de 16 de outubro de 1985. **Diário Oficial do Estado**, p. 57, São Paulo, 26 out. 1985. Disponível em: <http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/resol/IN_0185.HTM>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação cível com revisão nº 8573295400-SP. Exibição de livros e documentos - Organização da sociedade civil de interesse público - OSCIP - Lei Federal 9790/99 e CF art. 70 § único - Prestação de contas - Norma municipal de igual previsão em sua esfera - Legitimidade - Recurso provido. Relator: Magalhães Coelho. São Paulo, 10 de fevereiro de 2009. **Lex: jurisprudência do TJE-SP**, São Paulo, 13 mar. 2009.

BRITTO, Carlos A. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 9, dez. 2001. 12 p. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: out. 2008.

BRUNET, Karina. Crise do Estado: participação e solidariedade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 38, n. 152, p. 205-214, out./dez. 2001.

BULOS, Uadi L. **Constituição Federal anotada**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANOTILHO, Jose J. G. **Brancosos e interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2006.

CARVALHO, Carlos E. V. Os novos caminhos do Direito administrativo no contexto evolutivo do Estado de Direito. In: PEREIRA, Cláudia F. O. (Org.); et al. **O Novo Direito Administrativo Brasileiro**: o Estado, as Agências e o Terceiro setor. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

CASSESE, Sabino. La arena pública: nuevos paradigmas para el Estado. In: _____. **La crisis del Estado**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2003. p. 101-160.

CASTRO, Rodrigo P. A. **Sistema de controle interno**: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CASTRO, Rodrigo P. A. O sistema de controle interno e as entidades do Terceiro setor: perspectiva gerencial e o princípio da eficiência. In: OLIVEIRA, Gustavo H. J. (Coord.); et al. **Direito do Terceiro Setor**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CHAVES, Francisco E. C. **Controle externo da gestão pública**: a fiscalização pelo legislativo e pelos Tribunais de Contas: teoria e jurisprudência. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

CHEVALLIER, Jacques. **L'État de droit**. Paris: Montchrestien, 2003.

CHEVALLIER, Jacques. **L'État post-moderne**. 2.ed. Paris: LGDJ, 2004.

CICONELLO, Alexandre. O conceito legal de público no Terceiro setor. In: SZAZI, Eduardo (Org.); et al. **Terceiro setor**: temas polêmicos 1. São Paulo: Peirópolis, 2004.

CITADINI, Antonio R. **O Controle Externo da Administração Pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995.

COELHO, Simone C. T. **Terceiro setor**: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. São Paulo: SENAC, 2000.

CONTI, José M. **Direito financeiro na Constituição de 1988**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

COSTALDELLO, Ângela C. Entidades privadas que recebem recursos públicos: necessidade de licitar. **Boletim Informativo de Licitações e Contratos**, Doutrina/Parecer, Curitiba, n. 82, dez. 2000.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

DECOMAIN, Pedro R. **Tribunais de Contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006.

DECOMAIN, Pedro R. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007.

DI PIETRO, Maria S. Z. (Coord.); et al. **Temas polêmicos sobre licitações e contratos**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

DI PIETRO, Maria S. Z. **Parcerias na Administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DIAS, Maria Tereza F. **Direito administrativo pós-moderno**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

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

DIAS, Maria Tereza F. O exercício do papel regulador do Tribunal de Contas da União sobre as parcerias da Administração pública com as entidades do Terceiro setor na execução de Políticas públicas. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., Brasília, DF, 2008. **Anais eletrônicos**. Brasília, DF, 2008b. p. 3456-3486. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/brasilia/10_598.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2009.

DINIZ, Gustavo S. **Direito das fundações privadas**. 2.ed. Porto Alegre: Síntese, 2003.

DIREITO, Carlos Alberto M. Reforma administrativa: a emenda n. 19/98. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 213, p. 133-139, jul./set. 1998.

DOMINGUES, Carlos V. O controle externo e novos modelos de gestão de serviços públicos: as organizações sociais. Salvador: TCE-BA, 2000. Disponível em: <http://www.tce.ba.gov.br>. Acesso em: 22 maio 2009.

DROMI, Roberto. **Derecho administrativo**. 5.ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996.

DROMI, Roberto. **Modernización del control público**. Madrid: Hispania Libros, 2005.

ESTORNINHO, Maria J. **A fuga para o Direito privado**: contributo para o estudo da actividade de Direito privado da Administração pública. Coimbra: Almedina,1996.

FALCÃO, Joaquim. **Democracia, Direito e Terceiro setor**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

FERNANDES, Jorge U. J. **Tomada de contas especial**: processos e procedimento nos Tribunais de Contas e na Administração Pública. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005a.

FERNANDES, Jorge U. J. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005b.

FERRARI, Paola N.; FERRARI, Regina M. M. N. **Controle das Organizações Sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira.** Arts. 54 a 91. 3.vol. São Paulo: Saraiva, 1992.

FERREIRA, Sérgio A. Uma visão crítica das organizações sociais. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 25, p. 33-42., 1999.

FREITAS, Juarez. Regime peculiar das organizações sociais e o indispensável aperfeiçoamento do modelo federal. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 214, p. 99-106, out./dez. 1998.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3.ed., rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

FURTADO, Lucas R. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 54, n. 4, p. 21-39, Out./Dez. 2003. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2617>. Acesso em: jul. 2009.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

GAUDIN, Jean-Pierre. **Gouverner par contrat**: l'action publique em question. Paris: Presses de Sciences Politiques, 1999.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13.ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 2005.

GIANNINI, Massimo S. **Diritto amministrativo**. 3.ed. Milão: Giuffre, 1993. vol. I.

GONÇALVES, Pedro. **Entidades privadas com poderes públicos**: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas. Coimbra: Almedina, 2005.

GOULART, Karine B. As organizações sociais. **Revista da Procuradoria Geral do INSS**, Brasília, vol. 8, n. 4, p. 17-36, jan./mar. 2002.

GUERRA, Evandro M. **Os controles externo e interno da Administração pública**. 2.ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

GUERRA, Luiz A.; MONTANHEIRO, Carmen D.; TAVOLARO, Luiz A.;. Limites à atuação do Tribunal de Contas da União – convênio – repasse de recursos da União – inconstitucionalidade do § 1º, do art. 254, do RITCU – risco de decisões díspares e inexequíveis – questionamento Judicial da decisão. In: ALVIM, Arruda; ALVIM, Eduardo Arruda; TAVOLARO, Luiz A. (Coord.); et al. **Licitações e contratos administrativos**: uma visão atual à luz dos Tribunais de Contas. Curitiba: Juruá, 2006. p. 327-340.

IBGE. As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2005. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. (Coleção Estudos e pesquisas. Informação econômica, n. 8). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2005/>. Acesso em: jul. 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito administrativo**. 3.ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 10.ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Método, 2006.

MACHADO, Regina Helena. **Reforma do Estado ou reforma da Constituição?** Rio de Janeiro: Lumens Júris, 2001.

MAGALHÃES, Antonio Silvio. **O controle externo da Administração pública pelo Tribunal de Contas**. 2005. 279 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

MÂNICA, Fernando B. **Terceiro setor e imunidade tributária**: teoria e prática. Belo Horizonte:

Fórum, 2005.

MÂNICA, Fernando B. Panorama histórico-legislativo do Terceiro setor no Brasil: do conceito de Terceiro setor à lei das OSCIP. In: OLIVEIRA, Gustavo H. J. (Coord.); et al. **Terceiro setor, empresas e Estado**: novas fronteiras entre o público e o privado. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MÂNICA, Fernando B. **Participação privada na prestação de serviços públicos de saúde**. 2009. 306 f. Tese (Doutorado em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MARQUES NETO, Floriano P. A. Público e privado no setor de saúde. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, ano 3, n. 9, p. 105-154, jan./mar. 2005.

MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 27, n. 108, p. 101-126, out./dez. 1990.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEDAUAR, Odete. Convênios e consórcios administrativos. **Boletim de Direito Administrativo**, n. 8, p. 451-461, 1995.

MEDAUAR, Odete. Regulação e autoregulação. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 228, p. 123-128, abr./jun. 2002.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. 2.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 11.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007a.

MEDAUAR, Odete. Prefácio. In: OLIVEIRA, Gustavo H. J. (Coord.); et al. **Terceiro setor, empresas e Estado**: novas fronteiras entre o público e o privado. Belo Horizonte: Fórum, 2007b.

MEDAUAR, Odete. Constituição de 1988: catalisadora da evolução do Direito Administrativo? **Revista do Advogado**, ano 27, n. 99, p. 100-107, set. 2008.

MELLO, Célia C. **O fomento da Administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MELLO, Celso A. B. **Curso de Direito administrativo**. 25.ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

MILESKI, Helio S. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MODESTO, Paulo. Reforma do marco legal do Terceiro setor no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 214, p. 55-68, out./dez. 1998. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/Autores/Modesto,Paulo/terceirosetorreforma.PDF>. Acesso em: set. 2009.

MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 3, n. 30, abr. 1999. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=473>. Acesso em: mar. 2008.

MONTEIRO, Vera C. C. **A caracterização do contrato de concessão após a edição da Lei 11.079/2004**. 2009. 226 f. Tese (Doutorado em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MORAES, Sílvio F. **Controle externo**: estudos e casos concretos. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo F. Coordenação gerencial na Administração pública: Administração pública e autonomia gerencial. Contrato de gestão. Organizações sociais. A gestão associada de serviços públicos: consórcios e convênios de cooperação. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 214, p. 35-53, out./dez. 1998.

MOREIRA NETO, Diogo F. **Mutações do Direito Administrativo**. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo F. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito**

Administrativo, Rio de Janeiro, n. 231, p. 129-156, jan.-mar. 2003.

MOREIRA, Egon B. Terceiro setor da Administração pública. Organizações sociais. Contrato de gestão. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 227, p. 309-320, jan./mar. 2002.

MOREIRA, Egon B. Organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público e seus "vínculos contratuais" com o Estado. **Fórum Administrativo - Direito Público** - FA, Belo Horizonte, ano 6, n. 62, p. 7085-7092, abr. 2006.

MOREIRA, Vital. **Auto-regulação profissional e Administração pública**. Coimbra: Almedina, 1997.

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

OLIVEIRA, Gustavo H. J. Estado contratual, direito ao desenvolvimento e parceria público-privada. In: TALAMINI, Eduardo (Coord.); et al. **Parceria público-privada**: uma abordagem multidisciplinar. São Paulo: RT, 2005a. p. 83-119.

OLIVEIRA, Gustavo H. J. Parceria público-privada e Direito ao desenvolvimento: uma abordagem necessária. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 3, p. 1-28, ago./out. 2005b. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-3-AGOSTO-2005-GUSTAVO%20JUSTINO.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2009.

OLIVEIRA, Gustavo H. J. Direito do Terceiro Setor. **Revista de Direito do Terceiro Setor**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 11-38, jan./jun. 2007a.

OLIVEIRA, Gustavo H. J. (Coord.); et al. **Terceiro setor, empresas e Estado**: novas fronteiras entre o público e o privado. Belo Horizonte: Fórum, 2007b.

OLIVEIRA, Gustavo H. J. **Co**nstitucionalidade da Lei Federal nº 9.637/98, das Organizações Sociais: comentários à medida cautelar da Adin n. 1.923-DF, do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito do Terceiro Setor**, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 177-210, jul./dez. 2007c.

OLIVEIRA, Gustavo H. J. Estatuto jurídico do Terceiro setor e desenvolvimento: conectividade essencial ao fortalecimento da cidadania à luz dos 20 anos da constituição de 1988. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., Brasília, DF, 2008a. **Anais eletrônicos**. Brasília, DF, 2008a. p. 1084-1109. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/brasilia/10_169.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2009.

OLIVEIRA, Gustavo H. J. Governança pública e parcerias do Estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública. **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 58, out. 2008b. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5177>. Acesso em: 28 jul. 2009.

OLIVEIRA, Gustavo H. J. *Contrato de Gestão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008c.

OLIVEIRA, Gustavo H. J. OSCIPS e licitação: ilegalidade do Decreto n. 5.504, de 05.08.05 - Parecer. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 12, dez./fev. 2008d. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-12-DEZEMBRO-2007-GUSTAVO%20JUSTINO.pdf> Acesso em: 10 out. 2008.

OLIVEIRA, Gustavo H. J. (Coord.); et al. **Direito do Terceiro Setor**. Belo Horizonte: Fórum, 2008e.

OLIVEIRA, José R. P. Improbidade administrativa e Terceiro setor. In: ADRI, Renata P.; PIRES, Luis M. F.; ZOCKUN, Maurício (Coords.); et al. **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 161-192.

OLIVEIRA, Regis F. **Curso de Direito financeiro**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PAES, José E. S. **Fundações, associações e entidades de interesse social**: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários. 6.ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

PELEGRINI, Márcia. Terceiro setor: gestão privada de recursos públicos. **Revista de Direito do Terceiro Setor**, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 51-71, jul./dez. 2008.

PELEGRINI, Márcia. **A competência sancionatória do Tribunal de Contas no exercício da função controladora**: contornos constitucionais. 2008. 331 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Departamento de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.sapientia.pucsp.br//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=7957>. Acesso em: mar. 2009.

PEREIRA, Luiz C. B.; et al. (Orgs.); et al. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP, 1999.

PEREIRA, Cláudia F. O. Os Tribunais de Contas e o Terceiro setor: aspectos polêmicos do controle. In: OLIVEIRA, Gustavo H. J. (Coord.); et al. **Terceiro setor, empresas e Estado**: novas fronteiras entre o público e o privado. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

PIRES, Maria C. S. Terceiro setor e organizações sociais. **Boletim de Direito Administrativo**, ano 15, n. 4, p. 245-255, abr. 1999.

PORTAL DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Organizações Sociais de Saúde receberão R$ 1,75 bilhão em 2009**. 02/01/09. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=101861&c=6>. Acesso em: mar. 2009.

PRATS I CATALÀ, Joan. La construcción social de la gobernanza. In: _____; VIDAL BELTRÁN, José María (Coords.); et al. **Gobernanza**: diálogo europeu-iberoamericano sobre el buen gobierno. Madrid: Editorial Constitución y Leyes; Colex, 2005. p. 21-78.

QUIRÓS, Mario M. Responsabilização pelo controle de resultados. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C. B.; GRAU, Nuria C. (Coords); et al. **Responsabilização na Administração pública**: coletânea. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006. p. 165-216.

REGULES, Luis E. P. **Terceiro setor**: regime jurídico das OSCIPs. São Paulo: Método, 2006.

REGULES, Luis E. P. Notas sobre os princípios constitucionais da Administração pública e as organizações do Terceiro setor. In: BARROSO, Darlan; et al. **Direito Constitucional**: temas atuais. São Paulo: Método, 2007.

RIBEIRO, Rochelle P. O Terceiro setor no contexto da democracia e da reforma Administrativa do aparelho do Estado. In PEREIRA, Cláudia F. O. (Org.); et al. **O Novo Direito Administrativo Brasileiro:** o Estado, as Agências e o Terceiro setor. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

ROCHA, Sílvio L. F. **Terceiro Setor**. São Paulo: Malheiros, 2003. (Coleção Temas de Direito administrativo, n. 7.)

ROSANVALLON, Pierre. **La crise de l'État-providence**. 2.ed. Paris: Du Seuil, 1981.

SALINAS, Natasha S. C. **Avaliação legislativa no Brasil:** um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do *terceiro setor*. 2008. 256 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SAMARCO, Christiane; OTTA, Lu Aiko. Portal fiscalizará R$ 35 bi em convênios. O **Estado de São Paulo**, São Paulo, 20 out. 2008. Nacional, p. A4. Disponível em: <http://www.serpro.gov.br/serpronamidia/2008/outubro/portal-fiscalizara-r-35-bi-em-convenios>. Acesso em: set. 2009).

SAMPAIO, José A. L. As organizações sociais. **Revista de Direito do Estado**, ano 2, n. 7, p. 273-287, jul./set. 2007.

SANTO, Ataliba P. E. As organizações sociais e a Reforma administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, vol. 230, out./dez. 2002.

SANTOS, Jair L. **Tribunal de Contas da União & controles estatal e social da Administração pública**. Curitiba: Juruá, 2003.

SEMER, Márcia M. B. F. **Competências constitucionais do Tribunal de Contas**. 2000. 147 f. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

SILVA, José A. **Comentário contextual à Constituição**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUSA, Luciano Brandão Alves de. Apreciações sobre o controle externo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 43, n. 171, p. 259-264, jul./set. 2006.

SOUZA, Leandro M. **Tributação do Terceiro setor no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2004.

SOUZA, Patrícia C. R. Controle da Administração Pública. In: MOTTA, Carlos P. C. (Coord); et al. **Curso prático de Direito administrativo**. 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey. 2004.

SOUZA, Rodrigo P. **Convênios administrativos de delegação de Serviço público de saneamento básico**: regime jurídico. 2006. 210 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SUNDFELD, Carlos A. A Administração pública na Era do Direito global. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, ano 1, vol. 1, n. 2, maio 2001. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/31987/31228>. Acesso em: 06 de março de 2008.

SCARPINELLA, Vera; SUNDFELD, Carlos Ari. Fundações educacionais e licitação. In: PANTALEÃO, Leonardo (Coord.); et al. **Fundações educacionais**. São Paulo: Atlas, 2003.

TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada: o exemplo brasileiro. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, ano 92, n. 334, p. 11-18, abr./jun. 1996.

TÁCITO, Caio. Transformações do Direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 214, p. 27-34, out./dez. 1998.

TÁCITO, Caio. A reforma do Estado e a modernidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 215, p. 1-7, jan./mar. 1999.

TAVEIRA NETO, Francisco. A evolução da Administração pública e de seus mecanismos de controle na Constituição federal. **Revista Zênite de Direito Administrativo e LRF** - IDAF, Belo Horizonte, n. 57, p. 791-796, abr. 2006.

TOBA, Marcos M. **Novos parâmetros de atuação da Administração pública**. 2003. 184 f. Tese (Doutorado em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

TODERO, Domingos R. **Dos convênios da Administração pública**. 2006. 627 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/9693/Dos_Conv%c3%aanios_da_Administra%c3%a7%c3%a3o_P%c3%bablica.pdf?sequence=1>. Acesso em: jul. 2009.

TORRES, Ricardo L. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, v. 1, n. 4, p. 185-198, jul./set. 1993.

TORRES, Silvia F. **O princípio da subsidiariedade no Direito público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TREZZA, Valéria M. **O termo da parceria como instrumento de relação público/privado sem fins lucrativos**: o difícil equilíbrio entre flexibilidade e controle. 2007. 198 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://virtualbib.fgv.br/dspace/handle/10438/2406>. Acesso em: jul. 2009.

VALADÃO, Perpétua I.; CARVALHO, Paulo M. Organizações sociais: processo seletivo para firmar contrato de gestão. In: FIGUEIREDO, Guilherme J. P.; NUZZI NETO, José. **Temas de Direito**

Constitucional: estudos em homenagem ao advogado público André Franco Montoro. Rio de Janeiro: Esplanada-IBAP, 2000.

VALLE, Vanice L. Terceiro setor e parcerias com a Administração pública: desafios ao controle das OS e OSCIPs. **Revista de Direito do Terceiro Setor**, Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 47-64, jul./dez. 2008.

VIOLIN, Tarso C. **Terceiro setor e as parcerias com a Administração pública**: uma análise crítica. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

WALD, Arnoldo. As novas tendências do Direito administrativo. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, n. 17, p. 89-103, jan/jun 2003.

ZYMLER, Benjamin. Processo administrativo no Tribunal de Contas da União. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 1996**: monografias vencedoras. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, Serviço de Editoração e Publicações, 1997. p. 139-220. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/concursos/premio_serzedello/concursos_anteriores/monografias_1996.pdf>. Acesso em: jul. 2009.

ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.