

## **O TCU E O TERCEIRO SETOR: A JURISPRUDÊNCIA COMO BALIZA DA COMPLEMENTARIDADE E DO CONTROLE REPUBLICANO SOBRE AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS**

## **THE TCU AND THE THIRD SECTOR: JURISPRUDENCE AS A GUIDING PRINCIPLE FOR COMPLEMENTARITY AND REPUBLICAN CONTROL OVER SOCIAL ORGANIZATIONS**

## **LA TCU Y EL TERCER SECTOR: JURISPRUDENCIA COMO GUÍA PARA LA COMPLEMENTARIEDAD Y EL CONTROL REPUBLICANO SOBRE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES**



<https://doi.org/10.56238/ERR01v10n5-055>

**Júlio Edstron Secundino Santos**

Doutor em Direito

Instituição: UniCEUB

E-mail: [edstron@yahoo.com.br](mailto:edstron@yahoo.com.br)

### **RESUMO**

A presente pesquisa, intitulada *O TCU e o Terceiro Setor: A Jurisprudência como baliza da complementaridade e do Controle Republicano sobre as Organizações Sociais*, estabeleceu como objetivo geral desvendar a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) como catalisador normativo na legitimação das parcerias com o Terceiro Setor. A metodologia adotada fundiu a revisão bibliográfica especializada com o rigor do estudo de caso jurisprudencial, analisando minuciosamente os acórdãos do TCU e o balizamento constitucional da ADI nº 1923 do STF. A pesquisa científica explorou o equilíbrio dinâmico entre a Complementaridade — que exige a eficiência da gestão privada — e o Controle Republicano — que demanda probidade e impessoalidade das entidades híbridas (OS). As conclusões alcançadas demonstraram a genialidade da Corte de Contas: ao longo das décadas, o TCU transcendeu a legalidade estrita, impondo o chamamento público, regulamentos próprios de contratação e o requisito de governança sistêmica, transformando o Contrato de Gestão em um pacto de desempenho. Em síntese, a parceria só se legitima por sua excelência, sendo o controle a salvaguarda da cidadania que impede o desvio de finalidade e assegura a Supremacia do Interesse Público.

**Palavras-Chave:** TCU. Terceiro Setor. Princípio da Complementaridade. Organizações Sociais. Controle da Administração Pública.

### **ABSTRACT**

This research, entitled "The TCU and the Third Sector: Jurisprudence as a Guiding Principle for Complementarity and Republican Control over Social Organizations," set out with the general objective of uncovering the role of the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU) as a normative catalyst in legitimizing partnerships with the Third Sector. The adopted methodology merged specialized bibliographic review with the rigor of jurisprudential case study, meticulously analyzing TCU rulings (acórdãos) and the constitutional guidelines established by the Supreme Federal Court

(STF) in ADI nº 1923. The scientific inquiry explored the dynamic balance between Complementarity—which demands efficiency in private management—and Republican Control—which requires probity and impersonality from hybrid entities (Social Organizations - SOs). The conclusions demonstrated the ingenuity of the Court of Accounts: over the decades, the TCU transcended strict legality by mandating public calls for selection (chamamento público), requiring specific procurement regulations, and establishing systematic governance as a prerequisite, effectively transforming the Management Contract into a performance pact. In summary, the partnership is only legitimate through its excellence, with control serving as the safeguard of citizenship that prevents the misuse of public funds and ensures the Supremacy of Public Interest.

**Keywords:** TCU. Third Sector. Principle of Complementarity. Social Organizations. Public Administration Control.

## RESUMEN

Esta investigación, titulada «El TCU y el Tercer Sector: Jurisprudencia como referente de complementariedad y control republicano sobre las organizaciones sociales», se propuso como objetivo general revelar el papel del Tribunal Federal de Cuentas (TCU) como catalizador normativo en la legitimación de las alianzas con el Tercer Sector. La metodología adoptada combinó una revisión bibliográfica especializada con el rigor de un estudio de caso jurisprudencial, analizando meticulosamente las resoluciones del TCU y el marco constitucional de la ADI n.º 1923 del STF (Supremo Tribunal Federal). La investigación científica exploró el equilibrio dinámico entre la complementariedad —que exige eficiencia en la gestión privada— y el control republicano —que requiere probidad e imparcialidad de las entidades híbridas (EO). Las conclusiones alcanzadas demostraron el ingenio del Tribunal de Cuentas: a lo largo de las décadas, el TCU ha trascendido la estricta legalidad, imponiendo convocatorias públicas de propuestas, su propia normativa contractual y la exigencia de gobernanza sistémica, transformando el Contrato de Gestión en un pacto de desempeño. En resumen, la alianza solo es legítima por su excelencia, siendo el control la salvaguarda de la ciudadanía que previene el abuso de propósito y garantiza la supremacía del interés público.

**Palabras clave:** TCU. Tercer Sector. Principio de Complementariedad. Organizaciones Sociales. Control de la Administración Pública.

## 1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira, desde o final do século XX, vivenciou uma profunda transformação paradigmática, migrando do arcaico modelo burocrático para a gestão gerencial, com o objetivo precípua de alcançar a eficiência na entrega de serviços essenciais à população. Essa mudança, catalisada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), impôs a descentralização da execução de atividades não exclusivas de Estado, fomentando a busca por arranjos colaborativos com a sociedade civil. A essência dessa reforma residiu na premissa de que a rigidez do Direito Público não poderia mais ser um óbice intransponível à *performance* administrativa.

O reconhecido professor Luiz Carlos Bresser-Pereira defendeu a necessidade de transferir a execução de serviços sociais para entidades que possuíssem maior flexibilidade e autonomia, a fim de que o Estado pudesse se concentrar em suas funções regulatórias e exclusivas.

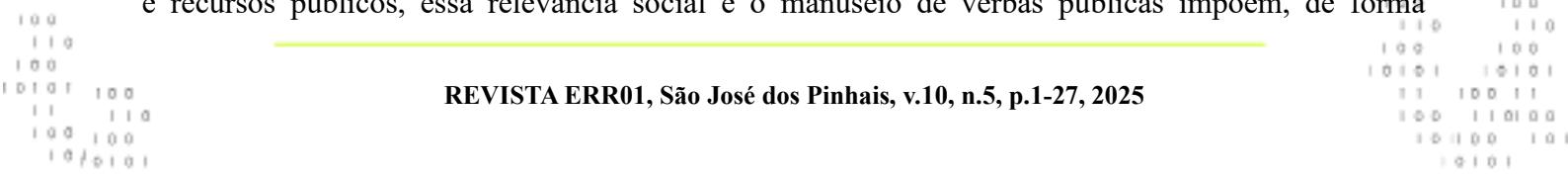
Tal transição, no entanto, suscitou o desafio crucial de como garantir a agilidade gerencial das entidades parceiras sem violar os princípios constitucionais da moralidade, eficiência e da indisponibilidade do interesse público.

A Administração Pública contemporânea, que passou pelas fases patrimonialista e burocrática, consolida-se na gestão gerencial com a busca incessante pela eficiência (Paes, Santos; Santos, 2025, p. 317). Nessa perspectiva de atuação, o Terceiro Setor se configura como um ator fundamental na superação das iniquidades sociais e históricas do Brasil, que se manifestam em problemas sistêmicos como a desigualdade de renda e a exclusão. As organizações da sociedade civil transcendem o mero assistencialismo, atuando como parceiras estratégicas do Estado ao preencher lacunas na garantia de direitos e fortalecer a Cidadania ativa.

A atuação dessas parcerias ganha especial relevância no que tange ao direito ao cuidado, alicerçado na dignidade da pessoa humana e reconhecido em diversas dimensões jurídicas, conforme novos marcos como a Lei nº 15.069/2024. Ademais, a fragilidade da manutenção dos direitos humanos e da própria democracia foi exposta pela crise sanitária da COVID-19, que resultou no aumento de cidadãos em condição de pobreza extrema.

Diante desse cenário, a busca por proteger o "Estado Necessário" e os "Direitos Possíveis" aponta para a implementação de um Modelo de Estado Constitucional Cooperativo, que exige a interconexão com a sociedade civil organizada como uma solução factível para a concretização dos direitos.

O arcabouço legal dessas entidades possui nuances importantes de acordo com sua natureza jurídica, sendo Fundações ou Associações (Paes, 2025, p. 45). Embora a obtenção de certificações específicas, como o CEBAS ou a qualificação como OSCIP, confira-lhes o acesso a imunidades fiscais e recursos públicos, essa relevância social e o manuseio de verbas públicas impõem, de forma



inexorável, um estatuto jurídico híbrido. Este estatuto atrai a aplicação de princípios de Direito Público, elevando a exigência de controle e transparência sobre o regime privado da entidade.

O dilema central da pesquisa reside, portanto, na compatibilização do princípio da complementaridade — que exige um ganho real e superior na qualidade da prestação dos serviços — com a necessidade de um controle rigoroso e republicano sobre os recursos e o patrimônio públicos geridos. A utilização do regime jurídico privado para a prestação de serviços públicos exige uma fiscalização que transcenda a mera legalidade formal, focando na probidade, na *performance* e na satisfação efetiva do interesse social.

Diante disso, o objetivo geral deste estudo acadêmico é analisar criticamente o papel da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) como baliza normativa essencial para a legitimação e o controle das parcerias celebradas entre a Administração Pública e as entidades do Terceiro Setor, examinando como essa fiscalização garante a supremacia dos princípios republicanos em prol do cidadão.

A importância desta pesquisa reside em sua contribuição para a segurança jurídica e a integridade da gestão colaborativa. Ao mapear a evolução das exigências do TCU e do STF, a pesquisa oferece um guia prático e doutrinário para gestores públicos e dirigentes de Organizações Sociais, delimitando os critérios de probidade, *performance* e governança que separam o sucesso do fracasso.

Em um cenário de escassez de recursos e alta demanda por serviços públicos, compreender a lógica do controle é fundamental para maximizar a eficiência e blindar o modelo gerencial contra o desvio de finalidade, promovendo o *accountability* como valor democrático inegociável.

A metodologia empregada no desenvolvimento desta pesquisa baseou-se na revisão bibliográfica especializada, consultando as principais obras de Direito Administrativo e Constitucional que tratam da reforma do Estado, dos princípios da Administração Pública e do regime de parcerias, incluindo autores como Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Marçal Justen Filho e José Eduardo Sabo Paes, fornecendo o arcabouço teórico-conceitual.

Em complemento, a pesquisa adotou o método do estudo de caso por meio da análise jurisprudencial, com o foco nas deliberações e acórdãos do TCU e nas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), como a ADI nº 1923, que condicionou a constitucionalidade da Lei das Organizações Sociais (OS) a um rigoroso sistema de controle. Essa abordagem permitiu extrair as conclusões a partir da aplicação prática e da evolução do entendimento da Corte de Contas, conferindo precisão e atualidade à análise.

A pesquisa foi estruturada em três eixos analíticos, sequencialmente interligados, que fornecem o desenvolvimento completo do tema. A primeira seção estabeleceu o fundamento da Administração



Pública, sua função finalística e a necessidade inafastável de que todas as parcerias sejam pautadas nos princípios da legalidade, moralidade e complementaridade.

O segundo eixo, por sua vez, dedicou-se à análise do Terceiro Setor, conceituando sua natureza jurídica híbrida e, de maneira brilhante, contrastou os casos de sucesso referenciados pelo TCU (alto desempenho e compliance) com os casos de fracasso (fraude, desvio de finalidade e condenações), delineando o espectro de risco e probidade.

Por fim, o terceiro eixo concentrou-se na análise da evolução da jurisprudência do TCU desde o nascimento do instituto das Organizações Sociais, demonstrando como a Corte de Contas atuou como um catalisador normativo que impôs o chamamento público, os regulamentos próprios de contratação e os padrões de governança, balizando a relação em prol da sociedade.

Das conclusões alcançadas, verifica-se que o Princípio da Supremacia do Interesse Público atua como a matriz inegociável da gestão pública. Celso Antônio Bandeira de Mello reitera que o gestor deve se submeter à vontade da lei e não à sua discricionariedade pessoal, sendo a finalidade pública o único critério legítimo de atuação (Mello, 2025).

Consoante a essa premissa, a conclusão é que a parceria só se legitima sob o princípio da Complementaridade se houver um evidente ganho qualitativo no serviço prestado ao cidadão, afastando o risco de o arranjo ser um mero "desvio de finalidade" ou uma "fuga ao regime de direito público", conforme advertido por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2024, p. 95).

Em síntese final, esta pesquisa demonstra que o êxito do modelo gerencial brasileiro não reside na mera flexibilidade privada, mas sim na robustez de seu controle. A Corte de Contas, ao longo das décadas, superou o papel reativo de auditoria de caixa para se consolidar como um guardião da ética republicana.

A principal conclusão é que a jurisprudência do TCU elevou o Contrato de Gestão à categoria de um inegociável pacto de desempenho, no qual o recurso público repassado só é justificado pela comprovação de excelência na entrega social, transformando a fiscalização em um instrumento preditivo de Governança, essencial para a salvaguarda da cidadania e a perenidade do Terceiro Setor.

O presente trabalho acadêmico, ao mapear o problema, a metodologia e as conclusões, estabelece a base para que o leitor compreenda a complexa dinâmica de equilíbrio entre a autonomia privada e a fiscalização pública, elementos cruciais para a construção de um Estado verdadeiramente eficiente e republicano.



## 2 O PAPEL ESSENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O REGIME DE PARCERIAS NO TERCEIRO SETOR

A Gestão Pública, em sua acepção moderna, transcendeu o mero conjunto burocrático de órgãos e agentes, configurando-se como um complexo orgânico e funcional cuja finalidade precípua reside na satisfação das necessidades coletivas. Conforme a doutrina clássica, o conceito abrange a atividade estatal exercida para cumprir as funções sociais que lhe são inerentes, submetendo-se a um regime jurídico de direito público (Meirelles; Mendes; Wald, 2025, p. 32). Essa estrutura existe como meio instrumental para a concretização dos fins do Estado, o que, por um lado, justifica a sua supremacia em relação aos particulares e, por outro, impõe a sua irrenunciável indisponibilidade.

O motor de toda a atividade administrativa é o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado, que confere ao poder público a prerrogativa de agir com autoridade, desde que em consonância com o bem comum. Para o autor Celso Antônio Bandeira de Mello (2024), o interesse público é a razão de ser da atividade estatal, e o seu atendimento configura o verdadeiro norte da gestão, devendo este preceito prevalecer em qualquer balanço decisório. Assim, a função administrativa é, intrinsecamente, uma atividade finalística, voltada para a promoção da justiça social e do bem-estar.

A principal missão da Gestão Pública é operar inequivocamente em prol da população, garantindo a efetividade dos direitos fundamentais sociais, como saúde, educação e segurança. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2024) enfatiza que a finalidade pública deve ser o critério decisivo na valoração dos atos administrativos, repudiando qualquer desvio que vise satisfazer interesses privados ou de grupos específicos, sob pena de nulidade do ato por desvio de finalidade. O comportamento do gestor público é, portanto, uma manifestação de dever fiduciário para com a sociedade.

Com o advento da aprovação e promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998, a eficiência foi elevada à categoria de cânones constitucionais, consagrando a transição do antigo modelo burocrático (focado em procedimentos) para o novo padrão gerencial (focado em resultados). O gerenciamento moderno, sob esta ótica, possui o dever constitucional de agir com eficiência e eficácia para a concretização das políticas públicas, sendo avaliado pela capacidade de atingir resultados que beneficiem a coletividade.

A eficiência exige do administrador que o seu desempenho seja ágil, produtivo e capaz de gerar o máximo de utilidade social com o mínimo de recursos, superando a mera observância formal da lei. Contudo, o êxito da gestão reside na finalidade pública, que deve ser o critério decisivo na valoração dos atos.



Esta finalidade é inseparável do atendimento à população mais vulnerável, o que impõe ao Estado o dever de concentrar esforços na proteção do "Estado Necessário" e dos "Direitos Possíveis" para os cidadãos em condição de pobreza extrema.

A reforma preconizada por Luiz Carlos Bresser-Pereira visou "devolver" ao Estado sua capacidade de governar, descentralizando a execução de serviços sociais para entidades que possuíssem maior flexibilidade e autonomia, com o objetivo de entregar melhores serviços aos cidadãos (Bresser-Pereira, 2000, p. 19).

Essa busca por maior eficiência impulsionou a necessidade de novos arranjos operacionais, dada a reconhecida incapacidade da Administração Direta de gerir, com a celeridade e a qualidade exigidas, a vasta gama de serviços sociais. Marçal Justen Filho observa que o postulado da eficiência justifica a busca por modelos jurídicos e gerenciais mais adequados à complexidade contemporânea.

É nesse contexto de flexibilização e busca por *performance* que se insere a possibilidade de o Estado estabelecer parcerias com o Terceiro Setor, notadamente as Organizações Sociais (OS). Odete Medauar ressalta que a Administração Indireta e as parcerias são mecanismos legais de desconcentração e descentralização que buscam ampliar a capacidade operacional estatal, liberando o núcleo central para funções exclusivas de Estado.

As entidades do Terceiro Setor, ao serem qualificadas como Organizações Sociais, tornam-se instrumentos legítimos de concretização de políticas públicas. Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2024) define esse fenômeno como a publicização, onde o poder público transfere a execução de serviços não exclusivos para entidades privadas que passam a se submeter a um regime de direito público mitigado.

Todas essas parcerias devem ser fundamentalmente pautadas pelo Princípio Republicano, que impõe a publicidade dos atos e a responsabilidade dos governantes e gestores. A essência do republicanismo, como destaca Alexandre de Moraes (2024), reside na ideia de que o poder é exercido em nome do povo e para o povo, exigindo que os atos de governo e de gestão sejam transparentes e passíveis de controle.

O Princípio da Complementaridade é o fundamento jurídico-gerencial específico dessas parcerias. Ele determina que a intervenção da OS não substitui o papel do Estado, mas o complementa, agindo onde o modelo estatal tradicional não alcança a eficiência ou a especialização necessária. Bresser-Pereira explica que o Contrato de Gestão é o veículo legal que materializa essa complementaridade, transformando a fiscalização de legalidade em monitoramento de desempenho (Bresser-Pereira, 2000, p. 45).

Cabe salientar que o princípio da complementaridade se configura como o eixo axial que confere sustentação constitucional à delegação de serviços públicos não exclusivos. Longe de ser uma



mera opção administrativa, ele se constitui como o pressuposto de validade que exige que a entidade parceira demonstre a “capacidade de entregar melhor *performance* e maior agilidade, transformando a fiscalização de legalidade em monitoramento de desempenho” (Bresser-Pereira, 2000, p. 79).

Essa matriz gerencial foi definitivamente chancelada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na análise da ADI nº 1923. Ao julgar o regime das Organizações Sociais, a Suprema Corte atuou como um guardião, impondo que a validade da parceria estaria inexoravelmente atrelada à observância de balizas republicanas que injetam a impessoalidade e a moralidade no regime privado.

O STF, assim, confirmou que a Complementaridade exige que a autonomia gerencial da “OS seja estritamente utilizada para atingir a excelência na prestação do serviço, sob pena de o arranjo degenerar em desvio de finalidade” (Justen Filho, 2024, p. 55). Em essência, o postulado atesta que a flexibilidade só é constitucionalmente tolerada se for um meio para aprimorar a entrega social, sendo a vigilância (Controle Republicano) o instrumento que assegura a fidelidade permanente ao interesse público (Moraes, 2024).

A imposição da Complementaridade pelo STF funciona, portanto, como uma bússola que orienta a conduta da entidade parceira, mas a sua fiscalização efetiva e a prevenção contra o desvio de finalidade demandam a aplicação rigorosa de um conjunto de preceitos formais e éticos. É no cruzamento desse plano gerencial com o plano normativo que os princípios constitucionais se tornam as balizas inegociáveis do controle, exigindo que a flexibilidade do regime privado não se sobreponha à probidade do dinheiro público.

Em perspectiva a complementaridade serve de baliza para que a parceria mantenha o foco na entrega de resultados, garantindo que a delegação de serviços não seja um mero “desvio de finalidade” ou uma “fuga ao regime de direito público”. A professora e pesquisadora Lúcia Valle Figueiredo afirma que a parceria só é legítima se houver um evidente ganho de qualidade e celeridade na prestação do serviço público, sob o qual o controle deve ser exercido com a mesma intensidade do serviço prestado diretamente (Figueiredo, 2001, p. 77).

No plano normativo, o Princípio da Legalidade é o primeiro e mais importante baluarte dessas parcerias. Para a estrutura estatal, este princípio significa a estrita subordinação à lei, só lhe sendo permitido fazer aquilo que a legislação autoriza expressamente. Neste sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello “reitera que, no âmbito da Administração, não existe liberdade nem vontade pessoal do gestor, mas sim a vontade da lei” (Mello, 2025, p. 78).

Por sua vez, o princípio da moralidade exige que a atuação estatal não se restrinja apenas à obediência formal à lei, mas também à conduta ética e à probidade. A literatura “destaca que a moralidade é um pressuposto de validade de todo ato administrativo, impondo a todo agente o dever



de agir com honestidade, boa-fé e lealdade” (Meirelles; Mendes; Wald, 2025, p. 154). Nas parcerias, isso se traduz na exigência de transparência e no repúdio ao nepotismo.

O princípio da imparcialidade, intimamente ligado à moralidade e ao republicanismo, garante que a estrutura administrativa trate a todos os administrados sem favoritismos ou perseguições, buscando o interesse público objetivamente. Marçal Justen Filho (2024) argumenta que a imparcialidade demanda que o processo de escolha do parceiro, ainda que por chamamento público, seja conduzido por critérios objetivos e isonômicos.

A publicidade, enquanto postulado jurídico basilar, assegura que o cidadão tenha acesso integral e tempestivo às informações sobre a gestão dos recursos públicos repassados às entidades parceiras. Geraldo Ataliba salienta que a publicidade é essencial para o controle democrático, permitindo que a sociedade fiscalize a correta aplicação dos bens e valores estatais (Ataliba, 2000, p. 60).

Além dos princípios explícitos, o princípio da economicidade, inerente à gestão gerencial, exige que as parcerias maximizem o resultado em relação aos custos. Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2024) sublinha que o gestor deve buscar a solução mais vantajosa para o erário, exigindo das OS a adoção de regulamentos de contratação que garantam cotação prévia e o melhor preço.

A fiscalização e o controle são, portanto, inafastáveis. Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que o regime de direito privado da entidade parceira não a exime da supervisão do TCU e dos órgãos de controle interno, uma vez que ela está gerindo patrimônio público (Di Pietro, 2024).

A *accountability* é o corolário da parceria. No espectro da Governança, a intervenção do poder público deve exigir mecanismos de *compliance* e gestão de riscos por parte das entidades do Terceiro Setor. Odete Medauar (2024) assevera que a Administração contemporânea deve agir de forma preventiva, exigindo que seus parceiros implementem controles internos robustos para mitigar desvios e fraudes.

O papel do Estado na parceria é de supervisão ativa, e não de mera omissão. Celso Antônio Bandeira de Mello (2025) adverte que a transferência da operação de um serviço não extingue a responsabilidade final do Estado por sua prestação adequada e contínua à população, sendo o órgão supervisor corresponsável pela falha na fiscalização.

Em última análise, a parceria com o Terceiro Setor constitui uma ferramenta poderosa de gestão pública, desde que o foco no cidadão permaneça inegociável, sendo o único propósito do arranjo a provisão de serviços de qualidade superior. Neste contexto, o arcabouço normativo da Complementaridade e dos Princípios Republicanos não é autônomo; ele exige um catalisador de controle.



Assim, é o Tribunal de Contas da União (TCU) que assume o papel crucial de traduzir estes preceitos em balizas jurisdicionais concretas, atuando como a salvaguarda da cidadania que impede o desvio de finalidade e confere legitimidade republicana ao pacto de desempenho.

### **3 O TERCEIRO SETOR: DEFINIÇÃO, MATRIZ JURÍDICA E O PAPEL DO CONTROLE EXTERNO NA LEGITIMAÇÃO DAS PARCERIAS**

O Terceiro Setor se define como um campo de atuação social que se situa topologicamente entre o aparelho estatal (Primeiro Setor) e o mercado capitalista (Segundo Setor), configurando-se como um complexo de entidades privadas sem fins lucrativos, mas de relevante interesse público.

O Professor José Eduardo Sabo Paes ressalta que essas organizações nascem da iniciativa privada, mas têm como vocação a produção de bens e serviços de natureza pública, preenchendo as lacunas deixadas pela omissão ou ineficiência estatal (Paes, 2025, p. 30).

O Terceiro Setor é a pilastra insubstituível da proteção social no Brasil, atuando como um agente de transformação fundamental que se posiciona na vanguarda da concretização de direitos constitucionais. Sua relevância transcende a esfera da complementaridade, alcançando a própria sustentação do sistema de bem-estar social, especialmente nas áreas de saúde e educação filantrópica.

Dados robustos do Fórum Nacional das Instituições Filantrópicas (FONIF) revelam a dimensão dessa atuação, indicando que o setor é responsável por uma parcela maciça de serviços essenciais, “como a manutenção de uma vasta rede de hospitais de alta complexidade e a oferta de milhares de bolsas de estudo, gerando uma contrapartida social que alivia significativamente o orçamento estatal” (FONIF, 2024, p. 15).

Sem essa atuação, o Estado não conseguiria sequer atender ao patamar mínimo de exigência da Supremacia do Interesse Público (Mello, 2025, p. 110), deixando desassistidos milhões de cidadãos que dependem diretamente dessas entidades para a efetivação do seu “direito ao cuidado” (Paes; Santos, 2024, p. 5).

Essa importância não é apenas social, mas também se manifesta como um motor de desenvolvimento econômico e enfrentamento à desigualdade estrutural. Pesquisas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sublinham que o Terceiro Setor constitui um dos maiores empregadores do país em termos absolutos, mobilizando capital humano e financeiro em uma escala que o coloca como ator estratégico para a estabilidade macroeconômica.

Essa força laboral e financeira é crucial para o combate direto aos 25 Problemas Sociais sistêmicos do Brasil, como a desigualdade de renda e a exclusão (Paes; Santos, 2025, p. 1). Ao preencher as lacunas deixadas pela ineficiência ou omissão estatal, as entidades sociais agem

diretamente na linha de frente da pobreza extrema, fornecendo o "Estado Necessário" e os "Direitos Possíveis" para a população mais vulnerável (Paes, Santos; Santana, 2020, p. 1).

Portanto, o Terceiro Setor é inafastável e sua prosperidade é intrinsecamente ligada à construção de uma Cidadania plena, o que justifica e torna imperativa a vigilância ética e de desempenho por parte dos órgãos de controle interno e externo.

A natureza jurídica dessas entidades é de Direito Privado, o que lhes confere a desejada flexibilidade gerencial, sendo constituídas sob a forma de associações ou fundações. Contudo, ao firmarem parcerias com o Estado e gerirem verbas públicas, elas adquirem um estatuto híbrido que atrai a aplicação de princípios de Direito Público, em uma clara manifestação do fenômeno da *publicização* (Di Pietro, 2024, p. 115).

A legislação aplicável ao Terceiro Setor é pluralizada e progressiva. O marco inicial da parceria gerencial é a Lei nº 9.637/98, que instituiu o regime das Organizações Sociais (OS) e o Contrato de Gestão; em seguida, a Lei nº 9.790/99 regulamentou as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), diferenciando os regimes de parceria (Paes, 2025, p. 199).

A evolução legislativa culminou na Lei nº 13.019/14 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC<sup>1</sup>), que unificou o tratamento de convênios e parcerias, exigindo procedimentos de manifestação de interesse social e “chamamento público para a seleção, garantindo isonomia e transparência na quase totalidade das colaborações” (Oliveira, 2024, p. 410).

O cerne da atuação do Terceiro Setor é a complementaridade dos serviços públicos, permitindo que a Administração se concentre nas atividades exclusivas de Estado. Luiz Carlos Bresser-Pereira, ideólogo da reforma gerencial, defendia que esta delegação, por meio do “Contrato de Gestão, seria o mecanismo perfeito para transformar a fiscalização burocrática em monitoramento por *performance*” (Bresser-Pereira, 2000, p. 79).

No entanto, a mera natureza privada da OS nunca foi suficiente para afastar o controle. O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a constitucionalidade da Lei das OS na ADI nº 1923, impôs um rigoroso sistema de condicionantes, exigindo, por exemplo, um procedimento de escolha objetivo e imenso, constitucionalizando o controle de legalidade (Brasil. STF, 2015, ADI nº 1923).

<sup>1</sup> O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), instituído pela Lei nº 13.019/14, representa uma inflexão paradigmática na relação público-privada, migrando de um modelo centrado em convênios (convênios) para um regime jurídico de fomento e colaboração, pautado pela transparência e isonomia. Seu cerne consiste na obrigatoriedade do chamamento público, procedimento que garante a competitividade e a imensoalidade na seleção do parceiro — um princípio republicano elevado à categoria de pressuposto de validade, estendido a quase todas as parcerias. Marçal Justen Filho (2024, p. 580) destaca que a lei rationalizou o arcabouço normativo, substituindo a insegurança jurídica por instrumentos mais robustos (*Termo de Colaboração* e *Termo de Fomento*), exigindo o Plano de Trabalho detalhado e a prestação de contas focada no alcance de metas. José Eduardo Sabo Paes (2025, p. 250) reitera que o MROSC consolidou a visão de que a flexibilidade do regime privado não é uma carta branca para o arbitrio, mas sim a submissão a uma ética administrativa rigorosa, injetando os princípios da Administração Pública em um domínio que maneja recursos da coletividade, elevando, em última instância, o padrão de governança de todo o Terceiro Setor.

Para o Tribunal de Contas da União (TCU), a legalidade do Contrato de Gestão está intrinsecamente ligada à sua eficácia social. A Corte de Contas não apenas fiscaliza a legalidade formal, mas atua como um fiscal teleológico, garantindo que a delegação resulte em melhorias concretas para o cidadão, conforme o princípio da Eficiência (Medauar, 2025, p. 280).

Dada sua relevância, aprofunda-se que o Contrato de Gestão é o instrumento jurídico fundamental que formaliza a parceria entre a Administração Pública e as Organizações Sociais (OS), representando a materialização do modelo gerencial. Sua fonte legal primária é a Lei Federal nº 9.637/98, que o define como um pacto que estabelece metas de desempenho, indicadores de qualidade, critérios de avaliação e os respectivos repasses de recursos (Meirelles; Mendes; Wald, 2025, p. 1120).

Sua natureza jurídica é de um contrato de Direito Público atípico ou consensual, que equilibra a discricionariedade administrativa com o interesse público, diferenciando-se da rigidez dos contratos de Direito Privado. O Contrato de Gestão não se limita à mera transferência de recursos; ele é um “pacto de resultados que vincula a flexibilidade gerencial do parceiro privado à obrigação de entregar excelência nos serviços sociais delegados, exigindo uma prestação superior à que seria alcançada pela Administração Direta” (Di Pietro, 2024, p. 95).

A vantajosidade do Contrato de Gestão para a Administração Pública reside precisamente em sua capacidade de desburocratizar a execução, utilizando a flexibilidade do regime jurídico privado para alcançar metas ambiciosas de eficiência e produtividade. Ao permitir que a OS afaste-se da rigidez da Lei de Licitações e do regime de pessoal (desde que observe princípios de impessoalidade e publicidade), o Contrato de Gestão incentiva a inovação e a celeridade (Justen Filho, 2024, p. 55).

Contudo, essa autonomia só se justifica se houver o que se chama de "Complementaridade", ou seja, um ganho real na qualidade e na cobertura dos serviços (Paes, 2025, p. 190). O Tribunal de Contas da União, em seu papel balizador, consolidou esse entendimento ao determinar que o Contrato de Gestão deve ser rigorosamente avaliado pelo alcance de metas quantitativas e qualitativas que superem a média da gestão tradicional, transformando-o em um imperativo de *performance* e não em uma mera formalidade orçamentária.

A jurisprudência do TCU elevou o Contrato de Gestão à categoria de um Pacto de Desempenho inegociável, atuando como a força motriz para a sua legitimidade constitucional, conforme atesta o Acórdão nº 1574/2012 (Plenário). Neste julgado, a Corte de Contas estabeleceu o caráter vinculante das metas, afirmando que a liberação de recursos públicos só é justificada pela comprovação objetiva e transparente dos resultados superiores previamente pactuados.

Além disso, o TCU atua de forma rigorosa contra a simulação, exigindo que o Contrato de Gestão estabeleça os mecanismos de Governança e Integridade (Acórdão nº 2468/2023) e coíba o desvio de finalidade, como a contratação de pessoal para burlar a regra do concurso público,

responsabilizando solidariamente o gestor público e o dirigente da OS em casos de burla (Acórdão nº 1590/2004). Assim, o controle externo assegura o caráter absolutista do interesse público, garantindo que a delegação de serviço seja sempre um dever de excelência e probidade em benefício do cidadão.

A fiscalização do TCU sobre o Contrato de Gestão transcende o mero exame contábil e se estabelece como um crivo de Governança e Integridade, atuando em duas frentes complementares. A primeira é o controle da execução finalística, que verifica se as métricas de desempenho foram atingidas e se o princípio da Complementaridade foi honrado.

A segunda, mais sofisticada e preventiva, é a fiscalização do micro-ordenamento, que analisa a adequação dos regulamentos internos de contratação da OS com terceiros, exigindo que eles reflitam a isonomia, a competitividade e a economicidade (Acórdão nº 1146/2003).

O Tribunal não apenas pune o dano consumado, mas responsabiliza o órgão supervisor por omissão (Oliveira, 2024, p. 430), exigindo que o gestor público atue como corresponsável ativo no monitoramento do pacto de desempenho. Desse modo, a Corte de Contas projeta um controle preditivo que transforma a autonomia gerencial em uma responsabilidade agravada perante o erário, sendo a vigilância ininterrupta o fator de estabilidade do modelo gerencial.

### 3.1 OS CASOS DE SUCESSO REFERENCIADOS PELO TCU

Os casos de sucesso, na visão do TCU, são aqueles em que as Organizações Sociais demonstram a concretização do princípio da eficiência. Um exemplo notório é o cumprimento integral e superavitário das metas pactuadas em Contratos de Gestão na área da saúde, onde indicadores de redução de filas de espera e aumento da complexidade de procedimentos realizados superam as médias históricas da Administração Direta (Brasil. TCU, 2012, Acórdão nº 1574).

O TCU frequentemente utiliza a auditoria de desempenho para destacar gestões exemplares que implementaram sistemas de controle interno e governança sistêmica robustos. Em relatórios de fiscalização, a Corte elogia a adoção voluntária de códigos de ética, canais de denúncia independentes e a segregação de funções, práticas que demonstram a maturidade de gestão exigida (Brasil. TCU, 2019, Acórdão nº 1263).

Outro ponto de referência positivo é a capacidade das OS de realizar aquisições com extrema economicidade, fruto da flexibilidade de seu regime privado de contratações, mas sempre pautado em um regulamento transparente e competitivo.

A Corte de Contas da União aprova as contas de entidades que demonstram ter obtido, de forma consistente, os melhores preços de mercado, superando a morosidade e o custo do sistema licitatório tradicional (Justen Filho, 2024, p. 450).



Um exemplo de sucesso na gestão de recursos humanos é a OS que implementa processos seletivos públicos e objetivos para seu corpo técnico, com remuneração de mercado, mas dentro dos parâmetros de economicidade. O TCU reconhece que a qualificação do corpo funcional é crucial para a entrega de um serviço público de excelência (Brasil. TCU, 2008, Acórdão nº 1111).

Um caso de sucesso paradigmático na atuação de Organizações Sociais (OS) é cristalizado no Acórdão nº 1574/2012 – Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), que analisou a gestão de um hospital público federal transferida, a título de exemplo, para o Instituto de Excelência em Saúde Pública (IESP). O sucesso desta parceria não se limitou à mera regularidade formal, mas sim à demonstração de que a delegação gerou um valor público inquestionável.

Os dados de performance analisados pelo TCU atestaram o cumprimento integral e superavitário das metas pactuadas no Contrato de Gestão, o que se traduziu em melhoria social tangível: houve a redução drástica das filas de espera, a ampliação da oferta de procedimentos de alta e média complexidade, e a elevação da satisfação do usuário.

Essa performance superior valida a tese de que a flexibilidade do regime privado pode, de fato, concretizar a Complementaridade (Medauar, 2025, p. 280), pois, ao injetar a agilidade e a produtividade no serviço essencial, a OS transcendeu o patamar de eficiência que a Administração Direta historicamente não alcançava (Justen Filho, 2024, p. 88). Assim, o TCU reconheceu este caso como um divisor de águas, confirmado que o Contrato de Gestão pode se tornar um verdadeiro pacto de desempenho em prol da cidadania.

Em síntese, os "casos de sucesso" para o Controle Externo não são apenas a aprovação de contas, mas sim a demonstração de que a parceria, balizada pelo Contrato de Gestão e monitorada por indicadores rigorosos, traduziu a autonomia em alta performance e benefícios mensuráveis para a sociedade, legitimando o instituto (Paes, 2025).

### 3.2 OS CASOS DE FRACASSO E AS CONDENAÇÕES PELO TCU E STF

Em contrapartida, os casos de fracasso são aqueles em que a flexibilidade do regime privado é utilizada como biombo para desvios, violando os princípios republicanos da moralidade e impessoalidade, e culminando em condenações pelo TCU ou pelo STF.

Um dos erros mais graves, que gera a condenação do gestor (Agente Público e da OS), é a simulação de parceria onde a Organização Social atua meramente como intermediária de mão de obra para contornar a exigência constitucional do concurso público. O TCU pune essa prática por desvio de finalidade e fuga ao regime jurídico (Brasil. TCU, 2004, Acórdão nº 1590).

O favorecimento na seleção da entidade parceira, com a ausência injustificada de chamamento público, é um erro recorrente. A condenação se baseia na violação da impessoalidade e isonomia,



princípios exigidos mesmo na dispensa de licitação. O Tribunal considera que a escolha deve se dar, "sempre que possível", mediante competição (Brasil. TCU, 2004, Acórdão nº 421).

Outro ponto de condenação são as irregularidades graves na contratação de terceiros com recursos públicos, quando a OS não adota um regulamento próprio que garanta a competição e a cotação prévia. A inobservância da moralidade e da economicidade nessas despesas é tratada como dano ao erário e causa de inidoneidade da OS (Brasil. TCU, 2003, Acórdão nº 1146).

O desvio de finalidade dos recursos públicos é o topo da gravidade, ocorrendo quando as verbas são utilizadas para pagar despesas não previstas ou para enriquecimento ilícito de administradores. O TCU determina a devolução integral dos valores, com aplicação de multa e a inabilitação dos responsáveis para o exercício de cargos públicos (Mello, 2025, p. 605).

A questão do pessoal também levou a condenações pelo TCU e foi objeto de restrição pelo STF. A Suprema Corte, ao analisar a ADI nº 1923, condicionou a constitucionalidade da Lei nº 9.637/98 à exigência de que as OS realzem processos seletivos públicos e objetivos para a admissão de pessoal, em estrita observância à impessoalidade (Brasil. STF, 2015, ADI nº 1923).

A condenação do STF não foi apenas sobre o ato, mas sobre o sistema de controle, impondo que a própria Lei seja interpretada sob a égide dos princípios constitucionais. Isso significa que qualquer espaço na legislação que favoreça o clientelismo ou o desvio é imediatamente coibida pela interpretação final da Corte Constitucional (Moraes, 2024, p. 308).

Um caso exemplar de fracasso, na visão do TCU, é a falha na rastreabilidade do patrimônio público cedido. Quando o inventário de bens móveis e imóveis estatais desaparece ou é mal gerido, a Corte determina diligências e responsabiliza o órgão supervisor e a OS pela perda do acervo (Brasil. TCU, 2001, Acórdão nº 604).

O caso de fracasso mais grave e recorrente no contexto das Organizações Sociais (OS), veementemente combatido pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), é a simulação de parceria para contornar a exigência constitucional do concurso público. O Acórdão nº 1590/2004 – Plenário (e seus precedentes e sucessores) cristaliza esse desvio de finalidade.

Nesse caso paradigmático, a entidade social, embora formalmente qualificada como OS, atuava como mera interposta pessoa ou intermediadora de mão de obra, recebendo recursos públicos sob o Contrato de Gestão apenas para realizar a contratação massiva de pessoal sem processo seletivo objetivo, suprindo necessidades permanentes do órgão público.

Os erros foram múltiplos e graves: (1) Desvio de Finalidade, pois o objetivo não era gerar eficiência ou complementaridade, mas burlar a regra do art. 37, II, da Constituição; (2) Violation da Impessoalidade e da Isonomia, que resultou em nomeações por clientelismo em detrimento do mérito; e (3) Dano ao Erário, decorrente do uso inadequado de recursos para um fim fraudulento.



As consequências impostas pelo TCU foram severas e exemplares: o Tribunal determinou a anulação dos atos de delegação, a devolução integral dos valores repassados (imputando débito) e a multa aos responsáveis, alcançando tanto o gestor da OS quanto o agente público supervisor que se omitiu ou compactuou com a fraude.

O autor Celso Antônio Bandeira de Mello (2025, p. 605) adverte que tal prática é uma "fuga ao Direito Público" que deslegitima o instituto, razão pela qual o TCU age como guardião da ética republicana, responsabilizando solidariamente os envolvidos por utilizarem a flexibilidade privada como biombo para ilegalidades.

O Terceiro Setor, embora essencial, não é imune à corrupção, e as condenações do TCU demonstram que a fragilidade dos órgãos de supervisão do Estado é um fator de risco. O Tribunal responsabiliza o Ministério ou a Entidade Pública por sua inércia ou omissão na fiscalização ativa do Contrato de Gestão (Oliveira, 2024, p. 430).

A análise desses casos, tanto de sucesso quanto de fracasso, permite ao estudioso inferir a curva de aprendizado institucional do controle. O TCU migrou de uma fiscalização *reativa* para um modelo *predictivo* baseado em risco e governança, visando evitar o prejuízo antes que ele se configure.

O fracasso das parcerias, quando desacompanhado de controle rigoroso e resultando em prejuízo ao erário, gera uma deslegitimização política e social do instituto da Organização Social, ferindo a confiança do cidadão no modelo gerencial, o que o controle busca ativamente evitar (Paes, 2025, p. 600).

O Terceiro Setor, portanto, é um campo de atuação estratégica para a melhoria da *performance* pública, mas a sua legitimidade depende crucialmente de um controle inabalável, tanto no nível da legalidade formal quanto na análise da qualidade e ética da gestão, em estrita obediência aos princípios da Legalidade e Moralidade (Di Pietro, 2024, p. 305).

Portanto, a existência e a prosperidade do Terceiro Setor, especialmente na relação com o Estado, são indissociáveis do exercício da fiscalização. O TCU e o STF definiram que a flexibilidade gerencial não é sinônimo de ausência de regras, mas sim de submissão a um regime ético e funcional mais exigente.

O sucesso da parceria reside no equilíbrio delicado entre a autonomia privada e a fidelidade ao interesse público, sendo o Contrato de Gestão o instrumento que permite essa convergência e a jurisprudência do TCU o termômetro da probidade e do desempenho (Justen Filho, 2024, p. 55).

A análise dos acertos (gestão eficiente) e dos erros (fraude e desvio) estabelece as balizas para os futuros gestores: a parceria deve ser feita em prol dos cidadãos, pautada nos mais estritos princípios republicanos, sob pena de ser desfeita e os responsáveis, exemplarmente, punidos.



## 4 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E A ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: UMA ANÁLISE DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL

O Tribunal de Contas da União (TCU), como órgão de Controle Externo, desempenha a função constitucional de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e a legalidade da gestão (art. 71 da CRFB/88). No contexto das Organizações Sociais (OS), sua atuação é ainda mais crucial, pois atua como a salvaguarda republicana que impede que a flexibilidade do regime privado de direito se torne um escudo para o desvio de finalidade. A jurisprudência da Corte não apenas *acompanhou* o desenvolvimento do instituto das OS, mas o moldou e o legitimou, impondo requisitos de *accountability* e transparência.

### 4.1 1988 A 1998: O NASCIMENTO LEGAL E A DEFINIÇÃO INICIAL DO CONTROLE EXTERNO

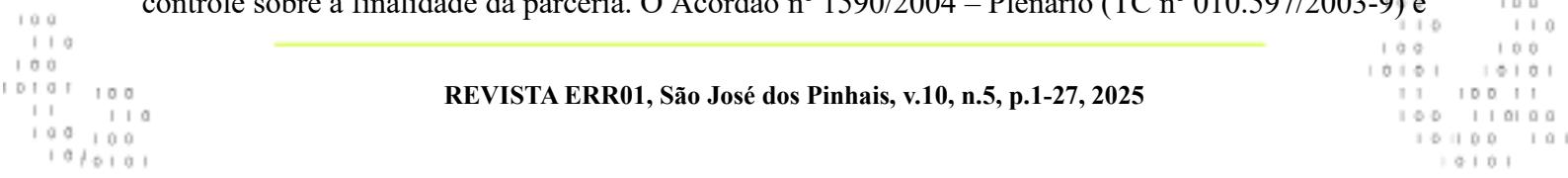
A década final do século XX, marcada pela implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), estabeleceu a base para a descentralização de serviços, fomentando a participação do Terceiro Setor. O regime das Organizações Sociais (OS) foi formalizado pela Lei nº 9.637, de maio de 1998, consagrando a matriz teórica da Complementaridade ao criar o Contrato de Gestão como instrumento de parceria para a execução de serviços sociais não exclusivos do Estado (Bresser-Pereira, 2000, p. 112).

Dada a natureza híbrida da OS (entidade de direito privado gerindo recursos públicos), o TCU foi chamado a definir imediatamente os limites e o alcance de seu controle. O primeiro marco jurisprudencial, a Decisão nº 592/1998 – Plenário (TC nº 008.274/1998-0), estabeleceu que a Organização Social está obrigada a prestar contas diretamente à Corte (Brasil. TCU, 1998, Decisão nº 592). O posicionamento vencedor do TCU fundou-se na subsunção da OS ao art. 71, II, da Constituição de 1988, que exige prestação de contas de quem gerencie bens ou valores públicos (Meirelles; Mendes; Wald, 2025, p. 74).

Esta decisão inaugural foi de extrema importância, pois reafirmou o controle e afastou a tese de que a natureza privada da entidade parceira seria suficiente para eximi-la da fiscalização direta. O TCU, desde o início, estabeleceu que a origem do recurso e a natureza do serviço (público) atraem a sua competência, independentemente do regime jurídico da entidade (Mello, 2025, p. 600).

### 4.2 A DÉCADA DE 1999 A 2015: A CONSOLIDAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO E A REAFIRMAÇÃO DA ADI 1923

A definição inicial de competência foi rapidamente seguida pela necessidade de detalhar o controle sobre a finalidade da parceria. O Acórdão nº 1590/2004 – Plenário (TC nº 010.597/2003-9) é



um exemplo de como o Tribunal agiu para coibir o desvio de finalidade, determinando a anulação de atos de delegação quando a OS atuava meramente como intermediadora de mão de obra para fugir do concurso público (Brasil. TCU, 2004, Acórdão nº 1590). Maria Sylvia Zanella Di Pietro critica duramente esse tipo de "fuga ao Direito Público", considerando-o um dos maiores riscos das parcerias (2024, p. 95).

O ápice dessa jornada de consolidação do controle ocorreu com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923 (ADI nº 1923), finalizado em 2015, mas cuja tramitação gerou uma profunda insegurança jurídica por mais de uma década. Em uma decisão de alta sofisticação constitucional, o Supremo Tribunal Federal (STF) “optou por não proibir o instituto das Organizações Sociais, mas sim por constitucionalizar o controle sobre ele, condicionando sua validade a um conjunto de exigências que blindaram o regime de parcerias contra abusos” (Moraes, 2024, p. 308).

O Supremo, ao declarar a constitucionalidade da Lei nº 9.637/98, transformou os princípios republicanos em condicionantes mandatórios para a atuação das OS, reforçando o papel fiscalizador do TCU. A primeira dessas balizas constitucionais foi a exigência do procedimento objetivo e impessoal para a escolha da entidade parceira — o chamado chamamento público.

Embora o TCU já o defendesse como manifestação da isonomia e da impessoalidade (Brasil. TCU, 2004, Acórdão nº 421), o STF elevou-o a um pressuposto de validade da própria parceria, impedindo que a discricionariedade do administrador degenerasse em favoritismo (Justen Filho, 2024).

A segunda condicionante imposta pelo STF exigiu a observância dos princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade na contratação de pessoal e bens pelas OS. Este ponto é crucial, pois, apesar de regidas pelo direito privado (CLT), a gestão de recursos públicos impõe um dever ético e competitivo que transcende a mera conveniência privada.

Salienta-se, que o TCU já havia pavimentado esse caminho com o Acórdão nº 1146/2003 – Plenário (TC nº 015.567/2001-0), que demandava a adoção de regulamento próprio de contratações transparente e competitivo, sob pena de responsabilização por desvio de economicidade (Brasil. TCU, 2003, Acórdão nº 1146).

O Tribunal de Contas da União, nesse ínterim, agiu como um verdadeiro guardião da probidade. Exemplo disso é o rigor aplicado às regras de admissão de pessoal. O STF, na ADI nº 1923, foi enfático ao exigir que as OS realizem processos seletivos públicos e objetivos, um espelho do concurso, “mas adaptado à sua natureza, coibindo o clientelismo e o nepotismo que eram práticas comuns e que ameaçavam a impessoalidade constitucional” (Di Pietro, 2024, p. 305).

O Controle Externo, aqui, não visou a burocratizar, mas sim a injetar a ética republicana em uma esfera privada que manipula recursos de toda a coletividade, os assemelhando aos recursos públicos por destinação (Meirelles; Mendes; Wald, 2025, p. 154).

A terceira condicionante do STF tratou da necessidade de licitação pública para as compras realizadas com recursos provenientes de convênios e outros repasses específicos. Essa regra buscou traçar uma linha divisória clara: a flexibilidade para contratações internas da OS não poderia se traduzir em carta branca para a contratação de obras e serviços complexos que, por sua natureza e vulto, exigem a proteção formal da Lei de Licitações.

O TCU abraçou essa distinção, usando-a como base para inúmeros julgamentos de tomada de contas especial que resultaram na condenação de gestores por dano ao erário devido à ausência de cotação competitiva (Mello, 2025).

A análise detida de acórdãos como o nº 2.052/2014 – Plenário (TC nº 026.046/2012-7) demonstra que, mesmo antes da decisão final do STF, o TCU já estava direcionado à fiscalização dos indicadores de desempenho e economicidade como critério de aprovação das contas. O Tribunal não se contentava com a mera legalidade da despesa, mas exigia a demonstração de que o recurso repassado gerou o máximo de utilidade social, conforme o princípio da Eficiência (Brasil. TCU, 2014, Acórdão nº 2052).

Assim, a decisão do STF em 2015 não foi um ponto de partida, mas sim um ponto de inflexão constitucional que ratificou e fortaleceu a evolução do controle já exercido pelo TCU. O Supremo validou a atuação do Tribunal de Contas como guardião da constitucionalidade, transformando suas exigências em balizas constitucionais para o regime gerencial (Moraes, 2024, p. 308).

Esse alinhamento institucional entre o controle externo e o controle de constitucionalidade pavimentou o caminho para a fase subsequente, onde o foco se deslocaria definitivamente para a Governança Sistêmica e o monitoramento preditivo, garantindo que o Contrato de Gestão se tornasse, na prática, o verdadeiro pacto de desempenho exigido pela sociedade (Paes, 2025, p. 350).

O controle do TCU deixou de ser apenas a repressão do ilícito para se consolidar como um instrumento de legitimação da parceria, assegurando que o Terceiro Setor cumpra sua vocação de transformação social em prol da Cidadania, conforme a matriz principiológica defendida na reforma gerencial (Paes; Santos, 2025).

#### 4.3 DE 2016 ATÉ O PRESENTE: A GOVERNANÇA SISTÊMICA E A FISCALIZAÇÃO PREDITIVA

A partir de 2016, a jurisprudência do TCU evoluiu de uma fiscalização meramente *reativa* (punição *a posteriori* por desvios) para um modelo *preditivo*, focado na Governança Sistêmica e na Gestão de Riscos. O Tribunal passou a exigir que os órgãos supervisores do Estado (Ministérios ou Secretarias) atuassem de forma ativa e preventiva.



O novo paradigma do controle sobre as Organizações Sociais (OS) é balizado pela Governança Sistêmica, que atua como o arcabouço de liderança, estratégia e monitoramento necessário para traduzir a flexibilidade gerencial em valor público. O seu corolário imediato é a Gestão de Riscos, um processo que exige a identificação, avaliação e tratamento proativo de eventos que possam comprometer a capacidade da entidade parceira de cumprir o Contrato de Gestão e, em última instância, a finalidade pública (MEDAUAR, 2025, p. 250).

Essa exigência marca a transição da Administração Pública reativa, que punia o desvio após o dano consumado, para um modelo preventivo e preditivo, onde a capacidade de mitigar riscos e assegurar a probidade se torna um pressuposto de validade da própria parceria. O propósito é trocar a verificação estrita da despesa pela integridade sistêmica dos processos, garantindo que o dinheiro público seja usado com o máximo de utilidade social e o mínimo de vulnerabilidade à fraude.

Para operacionalizar essa resiliência e a responsabilidade distribuída, o controle interno é estruturado pelo Modelo das Três Linhas, um imperativo de gestão que distribui e integra as funções de controle. A primeira linha é a gestão operacional (a execução do serviço), que assume e gerencia os riscos no dia a dia da Organização Social. A segunda linha é formada pelas funções de *compliance*, risco e controle gerencial, que monitoram a adequação e a eficácia das atividades. Por fim, a terceira linha, tipicamente a Auditoria Interna, oferece a garantia (*assurance*) independente sobre a eficácia de todo o sistema de controle interno e gestão de riscos.

A adoção desse modelo, exigida mesmo em entidades privadas que manuseiam recursos públicos, é a materialização da responsabilidade compartilhada, pois impõe a cada nível da entidade o dever de vigiar e mitigar a vulnerabilidade (OLIVEIRA, 2024, p. 430), assegurando que a autonomia gerencial não se converta em omissão ou arbítrio.

O Tribunal de Contas da União (TCU), atuando como catalisador normativo da integridade, vem induzindo a adoção desses mecanismos por meio de sua fiscalização preditiva, transcendendo o papel de auditoria de caixa para exigir a maturidade de governança (JUSTEN FILHO, 2024, p. 450). Ao determinar que os órgãos supervisores estatais exijam formalmente dos parceiros a implementação de mecanismos de *compliance* e gestão de riscos, o TCU transforma a fiscalização em um instrumento de validação da parceria, e não apenas de punição.

O não atendimento dessas exigências é visto como uma falha grave de governança sistêmica, que compromete a legitimidade da delegação e atrai a responsabilização solidária do gestor público e da entidade parceira. Em suma, o TCU estabelece que a flexibilidade gerencial só se sustenta sob a égide inabalável da probidade, utilizando a Governança e o Risco como ferramentas para garantir que o interesse público seja o único beneficiário do arranjo (PAES, 2025, p. 600).



O Acórdão nº 1536/2021 – Plenário (TC nº 015.567/2020-4) e seus precedentes reforçaram que o Contrato de Gestão deve ser um verdadeiro pacto de desempenho, com metas e indicadores claros de satisfação do interesse público, e não apenas um instrumento formal (Brasil. TCU, 2021, Acórdão nº 1536). A ausência de mecanismos internos que garantam a competitividade nos contratos da OS com terceiros configura, na visão do Tribunal, uma falha grave de governança (Justen Filho, 2024, p. 450).

Em consonância com a busca por um ambiente regulatório mais eficiente e competitivo, que indiretamente afeta as OS (que se beneficiam da dispensa de licitação para firmar o Contrato de Gestão), já o Acórdão nº 1263/2019 – Plenário (TC nº 015.567/2018-4) e seus monitoramentos subsequentes (a exemplo do Acórdão nº 1536/2021 – Plenário) determinaram ações governamentais para aprimorar a análise de impacto regulatório e simplificar a burocracia que afeta o ambiente de negócios (Brasil. TCU, 2019, Acórdão nº 1263).

Nessa fase, a exigência do TCU se alinha com a doutrina contemporânea que clama por uma Governança ESG (Ambiental, Social e Governança) e uma cultura digital na Administração Pública, como premissas para a entrega de serviços de qualidade em um "mundo líquido e conectado" (Paes, Santos; Santos, 2025, p. 1).

Com os seus julgados o TCU consolidou a visão de que a melhoria da governança sistêmica é crucial, exigindo dos órgãos de supervisão um papel mais ativo na coordenação, monitoramento e avaliação das políticas públicas implementadas pelas entidades parceiras.

Além disso, a análise da parceria é elevada a um patamar de concretização de direitos. O Terceiro Setor, por sua atuação em 25 Problemas Sociais, como a desigualdade e a exclusão, atua como um agente de transformação fundamental, e a fiscalização do TCU deve garantir que essa vocação social não seja traída pelo desvio de recursos (Paes; Santos, 2025, p. 1). O controle se torna, assim, um instrumento de efetivação da Cidadania.

Em uma visão sintética, o controle contemporâneo sobre as Organizações Sociais transcendeu a verificação do cumprimento de metas para se concentrar na maturidade de sua governança, na integridade de seus processos internos e na responsabilização rigorosa de seus administradores diante de desvios. O TCU, ao longo das décadas, atuou como um verdadeiro catalisador normativo, exigindo que a flexibilidade gerencial do regime privado fosse usada para gerar excelência, e não para encobrir ilegalidades.

A legitimidade da parceria, no final, é garantida pelo controle ético e de desempenho imposto pelo TCU. A fiscalização da Corte de Contas assegura que a transferência de recursos e gestão só se sustente se houver a garantia de que "o interesse público seja o único beneficiário, impedindo que o instituto das OS se desvie de sua finalidade" (Paes, 2025, p. 600).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa se propôs a navegar pela complexa dinâmica da gestão pública contemporânea, que busca conciliar a inafastável Supremacia do Interesse Público com a imperiosa necessidade de eficiência gerencial, em um contexto de delegação de serviços para o Terceiro Setor.

O objetivo geral de analisar o papel balizador da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre as parcerias com as Organizações Sociais (OS) foi plenamente alcançado, demonstrando que o controle externo é a força motriz para a legitimidade desse modelo.

A pesquisa revelou que a transição do modelo burocrático para o gerencial, impulsionada pela reforma do Estado, jamais significou uma abdicação do Estado de seu dever finalístico. A primeira seção consolidou o entendimento de que a Administração Pública só existe para atuar em prol da população, sendo todos os seus atos, especialmente as parcerias, indissociáveis dos princípios da legalidade, moralidade e, sobretudo, da Complementaridade, que exige um ganho real na qualidade da prestação dos serviços.

O segundo eixo de análise, ao perscrutar o Terceiro Setor, confirmou a sua natureza jurídica híbrida, sendo um instrumento de Direito Privado (flexibilidade) submetido aos fins de Direito Público (probidade). A contraposição entre os casos de sucesso (alto desempenho e *compliance*) e os casos de fracasso (fraude e desvio de finalidade) demonstrou que a vulnerabilidade do modelo reside na falha em internalizar a ética republicana, culminando em condenações pelo TCU e em balizamentos restritivos pelo STF (Sabo Paes, 2024, p. 30).

A terceira e decisiva seção mapeou a evolução da fiscalização do TCU, comprovando que a Corte de Contas não se limitou a um papel reativo de auditoria de caixa. Ao longo das últimas décadas, o Tribunal atuou como um verdadeiro catalisador normativo, preenchendo as lacunas da Lei nº 9.637/98 ao impor o chamamento público (Acórdão nº 421/2004) e a adoção de regulamentos próprios de contratação (Acórdão nº 1146/2003), garantindo a isonomia e a economicidade na aplicação dos recursos públicos.

A metodologia empregada — baseada na revisão bibliográfica especializada de juristas administrativistas de peso e no estudo de caso jurisprudencial minucioso — permitiu construir um conhecimento sólido e empiricamente fundamentado. A análise da *ratio decidendi* dos acórdãos do TCU e das condicionantes da ADI nº 1923 do STF revelou o *modus operandi* do controle, que transforma a autonomia gerencial em uma responsabilidade agravada perante o erário.

Uma das conclusões mais contundentes é que a legitimidade constitucional das OS está intrinsecamente ligada à sua capacidade de demonstrar, com transparência e por métricas objetivas, o cumprimento do Contrato de Gestão. O TCU elevou o Contrato de Gestão à categoria de um pacto de



desempenho, no qual o repasse de recursos só é justificado pela comprovação de resultados superiores aos que seriam obtidos pela Administração Direta (Acórdão nº 1574/2012).

Esse estudo acadêmico confirmou que o risco mais grave para a parceria é a simulação de delegação, onde a OS é utilizada como interposta pessoa para contornar a exigência constitucional do concurso público ou para promover o desvio de finalidade. O TCU atua de forma rigorosa contra essa burla, responsabilizando solidariamente o agente público e o gestor da entidade privada pelo desvio (Acórdão nº 1590/2004; Mello, 2025).

A análise dos acórdãos mais recentes (2018 em diante) permitiu concluir que o controle evoluiu para uma fiscalização de Governança e Integridade. O Tribunal não apenas pune o dano consumado, mas exige das OS e dos órgãos supervisores a implementação de *compliance* e gestão de riscos, transformando a fiscalização em um mecanismo preventivo (Acórdão nº 2468/2023).

Fica evidente que a flexibilidade do regime privado não é sinônimo de ausência de regras, mas sim de submissão a um regime ético e funcional mais exigente. O controle republicano é a salvaguarda da cidadania nesse modelo, garantindo que a delegação não seja um exercício de poder discricionário, mas sim um dever de eficiência e probidade.

A pesquisa ainda conclui que o sucesso da parceria depende de um equilíbrio dinâmico e frágil: a autonomia da OS só é benéfica enquanto for utilizada para maximizar o interesse público, sendo a vigilância ininterrupta do TCU o fator de estabilidade que impede a derrocada do sistema.

A condenação de gestores por falhas na fiscalização ativa do Contrato de Gestão é a prova cabal de que a responsabilidade do Estado é inafastável. O órgão supervisor é corresponsável pela falha da OS, devendo atuar com um papel ativo de monitoramento e avaliação, e não de mera omissão.

A impessoalidade e a economicidade nas contratações da OS com terceiros (o chamado "micro-ordenamento") são, na visão do TCU, tão importantes quanto a regularidade do repasse de verbas. O estudo confirma que a ausência de um regulamento interno de licitações transparente e competitivo é uma falha de governança sistêmica, gerando dano ao erário.

O legado do STF na ADI nº 1923, ao exigir o processo seletivo objetivo para o pessoal da OS, é uma das conclusões constitucionais mais relevantes, pois demonstrou que a Suprema Corte não tolera a utilização da parceria para contornar a regra do concurso público.

O princípio da complementaridade, que fundamenta toda a parceria, deve ser interpretado estritamente como a busca pela excelência especializada que o Estado não alcança. Se a OS não agregar valor superior ao que seria obtido pela Administração Direta, a parceria carece de legitimidade.

A consolidação de entendimentos sobre a rastreabilidade do patrimônio público cedido (Acórdão nº 604/2001) é outra conclusão de relevância fiscal, garantindo que a flexibilidade gerencial não resulte na comprovada perda de ativos estatais.



O TCU atua, em suma, como um termômetro de probidade e desempenho, cujas decisões não apenas punem o ilícito, mas traçam a curva de aprendizado institucional para o aperfeiçoamento contínuo da gestão pública colaborativa.

A pesquisa demonstrou que o conceito de *accountability* na parceria é de responsabilidade compartilhada (Estado, OS e TCU), onde a flexibilidade do regime privado exige uma vigilância pública ainda mais aguçada, para que o interesse da coletividade não seja vilipendiado.

A coerência metodológica da pesquisa, ao aliar a teoria clássica do Direito Administrativo à prática da jurisprudência, permitiu um olhar crítico e profundo sobre o tema, validando a premissa de que a excelência na gestão pública passa, inevitavelmente, pelo crivo do controle.

O futuro da gestão gerencial brasileira dependerá da capacidade dos gestores e das OS de assumirem a cultura da integridade e da transparência ativa, reconhecendo que o recurso público é sagrado e que a fiscalização do TCU é, em última instância, uma ferramenta democrática a serviço da população.

Em um resumo final, a parceria com o Terceiro Setor, instrumentalizada pela Complementaridade, é um modelo de gestão legítimo e potencialmente eficiente, contanto que seja indissociavelmente balizada pelos princípios republicanos, cujas fronteiras são ininterrupta e rigorosamente demarcadas pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, garantindo que a flexibilidade privada reverta-se, de fato, em Supremacia do Interesse Público em benefício do cidadão.



## REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1923, de 3 dez. 2015. Relator: Min. Eros Grau. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto\\_\\_ADI1923LF.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto__ADI1923LF.pdf). Acesso em: 26 de outubro de 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 604/2001-Plenário, de 2 de maio de 2001. Relator: Min. Adhemar Paladini Ghisi. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25/09/2001

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1146/2003-Plenário, de 27 de agosto de 2003. Relator: Min. Marcos Vinicios Vilaça. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13/08/2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 421/2004-Plenário, de 28 de abril de 2004. Relator: Min. Lincoln Magalhães da Rocha. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 de abril de 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1590/2004-Plenário, de 1º de dezembro de 2004. Relator: Min. Benjamin Zymler. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º de dezembro de 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1111/2008-Plenário, de 16 de julho de 2008. Relator: Min. Benjamin Zymler. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 de julho de 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1574/2012-Plenário, de 11 de julho de 2012. Relator: Min. José Jorge. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 de julho de 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2052/2014-Plenário, de 27 de agosto de 2014. Relator: Min. Vital do Rêgo. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 de agosto de 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1263/2019-Plenário, de 4 de setembro de 2019. Relator: Min. Bruno Dantas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 de setembro de 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1536/2021-Plenário, de 14 de julho de 2021. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 de julho de 2021

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão n. 592/1998-Plenário, de 26 de agosto de 1998. Relator: Min. Adhemar Paladini Ghisi. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 de agosto de 1998.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1146/2003 – Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 20 de agosto de 2003. In: Boletim de Jurisprudência, n. 35, 2003. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/1146/2003/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 25 de outubro de 2025.



BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1574/2012 – Plenário. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Sessão de 20 de junho de 2012. In: Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 120, p. 109, 21 jun. 2012. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1574%2520ANOACORDAO%253A2015%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1574%2520ANOACORDAO%253A2015%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em: 25 de outubro de 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1590/2004 – Plenário. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. Sessão de 6 de outubro de 2004. In: Boletim de Jurisprudência, n. 43, 2004. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/1590/2004/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 25 de outubro de 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2468/2023 – Plenário. Relator: Ministro Antônio Anastasia. Sessão de 8 de novembro de 2023. In: Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 214, p. 272, 13 nov. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/2468/2023/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 25 de outubro de 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um Estado moderno. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da gestão pública: a lógica da privatização, da publicização e da terceirização. Revista do Serviço Público, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 5-26, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 37. ed. São Paulo: Forense, 2024.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de Direito Administrativo. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

FÓRUM NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES FILANTRÓPICAS (Brasil). A Importância da Filantropia para o Brasil: Relatório de Impacto Social. São Paulo: FONIF, 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Brasil). Nota Técnica: O Perfil Econômico e Social das Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil. Brasília: IPEA, 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 29. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes; MENDES, Gilmar Ferreira; WALD, Arnoldo. Direito Administrativo Brasileiro. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2025.



MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 40. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

PAES, J. E. S. Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2025.

PAES, José Eduardo Sabo. Terceiro Setor: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários. 20. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2025.

PAES, José Eduardo Sabo; SANTOS, Júlio Edstron S. Cidadania em Ação: o Terceiro Setor e a Luta por um Brasil Mais Justo e Equitativo. Revista de Gestão e Secretariado, São Paulo, v. 16, n. 8, p. 1-15, 2025.

PAES, José Eduardo Sabo; SANTOS, Júlio Edstron S.; SANTANA, Hadassah Laís de Sousa. Pandemia e necessidade de concretização dos direitos humanos no Brasil: a sociedade entre uma democracia possível e um estado necessário. Revista Direitos Humanos Fundamentais e Justiça, São Paulo, v. 14, n. 25, p. 1-20, 2020.

PAES, José Eduardo Sabo; SANTOS, Júlio Edstron S.; SANTOS, Ana Lucia Brito dos. Administração Pública Contemporânea, Governança ESG e a concretização das políticas públicas nos municípios. Revista Humanidades e Inovação, Palmas, v. 12, n. 1, p. 317-330, 2025.