

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ANA CAROLINA KAJIMOTO

**ATUAÇÃO CAUTELAR DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO
PAULO SOBRE CONTRATAÇÕES ENTRE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E ENTES
PRIVADOS NO ÂMBITO DOS CONTRATOS DE GESTÃO**

SÃO PAULO

2025

ANA CAROLINA KAJIMOTO

**ATUAÇÃO CAUTELAR DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO
PAULO SOBRE CONTRATAÇÕES ENTRE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E ENTES
PRIVADOS NO ÂMBITO DOS CONTRATOS DE GESTÃO**

Dissertação apresentada à Escola de
Administração de Empresas de São Paulo da
Fundação Getulio Vargas, como requisito
para obtenção do título de Mestre em Gestão
de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho
Teixeira

SÃO PAULO

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Kajimoto, Ana Carolina.

Atuação cautelar do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sobre contratações entre organizações sociais e entes privados no âmbito dos contratos de gestão / Ana Carolina Kajimoto. - 2025.

74 f.

Orientador: Marco Antonio Carvalho Teixeira.

Dissertação (mestrado profissional MPGPP) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. São Paulo (Estado). Tribunal de Contas. 2. Contratos administrativos. 3. Relações interorganizacionais. 4. Organizações não-governamentais. I. Teixeira, Marco Antonio Carvalho. II. Dissertação (mestrado profissional MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 35.072

ANA CAROLINA KAJIMOTO

**ATUAÇÃO CAUTELAR DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO
PAULO SOBRE CONTRATAÇÕES ENTRE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E ENTES
PRIVADOS NO ÂMBITO DOS CONTRATOS DE GESTÃO**

Dissertação apresentada à Escola de
Administração de Empresas de São
Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como
requisito para obtenção do título de
Mestre em Gestão de Políticas Públicas.

Data de avaliação: 30/05/2025

Banca examinadora:

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira
Orientador FGV-EAESP

Prof. Dr. Joelson Oliveira Sampaio
Professor FGV-EAESP

Prof. Dr. Alex Bruno Nascimento
Professor Universidade Federal de
Campina Grande

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e à Escola Paulista de Contas Públicas por terem proporcionado a oportunidade de cursar o Mestrado Profissional de Gestão de Políticas Públicas, experiência tão enriquecedora quanto inesquecível.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira, pelo direcionamento, pela ajuda e, acima de tudo, pela paciência durante o processo de desenvolvimento desta pesquisa.

Aos meus colegas de curso que enriqueceram tanto os debates dentro e fora da sala de aula e que foram constante estímulo para o meu desenvolvimento acadêmico e profissional. Sou grata pelo aprendizado, pelas trocas de ideias, pelo suporte e pela companhia nessa jornada.

Agradeço aos amigos e à família, pelo incentivo e compreensão, especialmente no período de elaboração da monografia, em que estive menos presente.

E, por fim, minha eterna gratidão e carinho à Barbara, que esteve ao meu lado incondicionalmente nos momentos mais difíceis e mais incríveis ao longo desse ciclo. Seu apoio desde a inscrição no processo seletivo foi fundamental para que eu chegasse até aqui.

RESUMO

O estudo trata da atuação cautelar do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) no controle das relações entre Organizações Sociais (OS) e empresas privadas no âmbito da execução de contratos de gestão. A motivação para o trabalho partiu de uma decisão recente da Corte que aplicou a uma entidade do terceiro setor medida cautelar de suspensão de pagamentos a pessoa jurídica contratada para prestação de serviços em razão de possíveis irregularidades no processo de seleção da prestadora. A medida inédita empregada no caso suscita reflexões acerca da competência e abrangência do controle externo sobre essas relações, que não envolvem diretamente órgão da Administração Pública. A partir de análise qualitativa e documental, pautada sobretudo na legislação e na jurisprudência, o estudo investiga a viabilidade legal da atuação cautelar do TCESP sobre contratações e processos de seleção de fornecedores promovidos pelas OS e as modalidades possíveis para o exercício dessa forma de controle. Incita, ainda, a reflexão sobre potenciais benefícios e desafios decorrentes, e, por fim, sugere caminhos para o aprimoramento do emprego das medidas cautelares. O estudo conclui que o TCESP tem competência para atuar cautelarmente sobre essas relações e que essa modalidade de controle pode resultar em relevantes benefícios do ponto de vista da efetividade e assertividade da fiscalização e da transparência na aplicação de recursos públicos. Constata, no entanto, que há significativas particularidades que afastam os contratos de gestão e especificamente as contratações firmadas pelas OS dos contratos administrativos, propondo uma adaptação da racionalidade aplicada aos instrumentos de Cautelar em Processo de Contratação e Cautelar de Suspensão de Pagamentos, para evitar que o tratamento dado pela Corte às OS venha a se equiparar àquele conferido aos órgãos públicos, comprometendo o próprio objetivo das parcerias com o terceiro setor.

Palavras-chaves: Controle Externo; Tribunal de Contas; Contrato de Gestão; Atuação Cautelar; Organizações Sociais.

ABSTRACT

This study addresses the precautionary actions undertaken by the São Paulo State Court of Accounts (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP) in overseeing the relationships between Social Organizations (*Organizações Sociais* – OSs) and private companies within the framework of management contracts. The motivation for the research stemmed from a recent decision by the Court, which, on a precautionary basis, imposed a suspension of payments by a third-sector entity to a private company contracted to provide services, due to alleged irregularities in the supplier selection process. This unprecedented measure raises important questions concerning the scope and legitimacy of external control over relationships that do not directly involve public administration bodies. Based on qualitative and documentary analysis—primarily grounded in legislation and jurisprudence—this study investigates the legal feasibility of TCESP’s precautionary oversight over the procurement processes and supplier contracts executed by OSs. It also explores the possible forms such control may assume, reflecting on its potential benefits and challenges, and seeking paths toward balancing procedural safeguards and performance outcomes. The study concludes that TCESP does indeed have the authority to exert precautionary control over such relationships, and that this modality of oversight may offer significant advantages in terms of enhancing the effectiveness and accuracy of public sector auditing, as well as improving transparency in the use of public funds. However, it also finds that management contracts—and particularly the procurement processes conducted by OSs—differ substantially from traditional administrative contracts. Therefore, it advocates for a tailored approach in the application of precautionary measures related to procurement procedures and payment suspensions, in order to prevent the Court from treating OSs in a manner equivalent to public administration bodies, which could ultimately undermine the intended goals of partnerships with the third sector.

Keywords: External Oversight; Court of Accounts; Management Contract; Precautionary Action; Social Organizations.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CPC	Cautelar em Procedimento de Contratação
CSP	Cautelar de Suspensão de Pagamentos
LC	Lei Complementar
OS	Organização(ões) Social(is)
STF	Supremo Tribunal Federal
TCs	Tribunais de Contas
TCESP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União

Sumário

1	INTRODUÇÃO.....	8
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	11
2.1.	A EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA	11
2.2.	AS PARCERIAS COM O TERCEIRO SETOR	12
2.3.	O CONTROLE EXTERNO E OS TRIBUNAIS DE CONTAS	15
2.2.1.	A Evolução do Controle Externo diante dos Novos Modelos de Gestão ...	21
2.2.2.	A Competência dos Tribunais de Contas para Controle sobre as Organizações Sociais	22
2.2.3.	Tribunais de Contas e o Poder Geral de Cautela.....	25
3	METODOLOGIA.....	28
4	O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) e o Controle dos Contratos de Gestão	30
4.1.	BREVE HISTÓRICO E CONFIGURAÇÃO ATUAL DO TCESP	30
4.2.	TCESP E A FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE GESTÃO	35
4.3.	CONTROLE PRÉVIO, CONCOMITANTE E POSTERIOR DOS CONTATOS DE GESTÃO	36
5	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	46
5.1	CONTEXTO DO TC-004232.989.25	46
5.2.	COMPETÊNCIA DO TCESP PARA ATUAÇÃO CAUTELAR SOBRE CONTATOS ENTRE OS E PARTICULARES	48
5.3.	CAUTELAR EM PROCESSO DE CONTRATAÇÃO – CPC	51
5.4.	CAUTELAR DE SUSPENSÃO DE PAGAMENTOS – CSP.....	58
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
	REFERÊNCIAS.....	68
	APÊNDICE A – PORTAL DO TERCEIRO SETOR	73

1 INTRODUÇÃO

Recentemente o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP aplicou, pela primeira vez medida de suspensão cautelar de pagamentos a uma Organização Social (OS)¹, suspendendo a remuneração de empresa privada contratada pela entidade, em função de possíveis irregularidades no processo de seleção da prestadora.

A medida aplicada pela Corte, por seu ineditismo, dá ensejo a importantes reflexões a respeito das formas de fiscalização exercidas pelo Tribunal sobre as contratações realizadas por OS, bem como sobre as possibilidades de atuação cautelar nesse espectro.

Trata-se de assunto de grande relevância, na medida em que as parcerias com OS, em especial sob a modalidade de contrato de gestão, têm sido adotadas de forma frequente pelas Secretarias Estaduais e pelos municípios paulistas, com vistas a complementar a prestação de serviços públicos em diversas áreas, como cultura, educação, assistência social e principalmente saúde. As entidades do terceiro setor têm recebido volumes expressivos de recursos todos os anos, tendo ultrapassado o patamar de R\$ 13bi de verbas estaduais e R\$ 17bi em verbas de origem municipal apenas no exercício de 2024².

A despeito da representatividade desses recursos, o acompanhamento da aplicação dessas verbas ainda se revela desafiador para os órgãos de controle externo, também em face das peculiaridades dessa modalidade de contratação, que se afasta, em muitos aspectos, do modelo de contrato administrativo tradicional, seja pela complexidade das relações estabelecidas e do papel desempenhados pelas OS, seja pela dificuldade em mensurar metas, indicadores e conceitos como economicidade e eficiência.

A literatura especializada discorre acerca da importância da atuação dos Tribunais de Contas na fiscalização dos contratos de gestão e discute a adaptação dos modelos de controle com vistas ao aprofundamento das questões analisadas, que, especialmente para essa modalidade de parceria, envolve a ponderação de

¹ TC-004232.989.25

² Informações compiladas no Apêndice A e disponíveis no Painel do Terceiro Setor: <https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3ATerceiroSetor%3ATerceiroSetor.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero>. Acesso em 15/04/2025.

resultados com transparência e *accountability*, em linha com os conceitos do Modelo de Governança.

A doutrina e a Academia abordam o tratamento dado pelo controle externo aos contratos de gestão, especialmente do ponto de vista da fiscalização posterior, em que se examinam as prestações de contas dos recursos repassados. São menos frequentes os estudos que tratem da atuação cautelar das cortes de contas sobre essa modalidade de contratação. O enfoque, nesses casos, tende a ser relacionado aos chamamentos públicos para seleção das OS para formalização de contrato de gestão, aos critérios utilizados, parâmetros de custos e à demonstração de vantajosidade da parceria.

Há, no entanto, escassez de estudos que tratem da possibilidade de atuação cautelar do controle externo diretamente sobre as relações firmadas entre as OS e empresas particulares, contratadas pelas entidades para prestação de serviços no âmbito dos contratos de gestão.

A recente decisão do TCESP demonstra que a questão não é mais apenas hipotética, incrementando a relevância de uma reflexão mais aprofundada sobre a competência da Corte para emitir medidas dessa natureza, as possibilidades de atuação cautelar sobre as relações entre OS e terceiros e potenciais implicações desse modelo de atuação.

O objetivo deste estudo, então, é investigar inicialmente se há embasamento legal e regulatório para a atuação cautelar do TCESP sobre essas relações que não envolvem diretamente órgãos da Administração Pública. Em caso positivo, analisar de que maneira essa atuação poderia se materializar e ponderar potenciais benefícios e desafios dessa forma de controle. Por fim, com base nas considerações suscitadas, refletir sobre possíveis caminhos para o emprego de procedimentos cautelares pelo TCESP.

Para tanto, o referencial teórico inicia contextualizando brevemente origem, definição e legislação aplicável aos contratos de gestão no Brasil, resgatando alguns conceitos relacionados aos diferentes modelos de gestão pública, com vistas a traçar um panorama da evolução da concepção e dos objetivos das parcerias entre órgãos públicos e o terceiro setor.

Na segunda parte, o trabalho discorre sobre o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, sua origem, importância e formas de atuação. O propósito dessa etapa é compreender, com base na literatura, o papel das Cortes em relação às

parcerias com OS e a evolução da abordagem desse controle em função do contexto histórico e dos diferentes modelos de gestão. Ainda nessa etapa, abordam-se conceitos básicos de atuação cautelar dos Tribunais de Contas, que servem de base para as discussões realizadas posteriormente.

Finalizado o referencial teórico, o Capítulo 3 traz o percurso metodológico adotado neste trabalho, pautado em uma abordagem qualitativa e em pesquisa documental.

Em seguida, o estudo passa a focar especificamente a atuação do TCESP em relação aos contratos de gestão, contextualizando as modalidades de controle posterior, concomitante e prévio exercidos pela Corte. Analisam-se as medidas cautelares previstas no Regimento Interno, para introduzir as figuras de Cautelar em Procedimento de Contratação (CPC) e Cautelar de Suspensão de Pagamentos (CSP).

Após um breve relato do caso que motivou esse trabalho, são apresentadas reflexões sobre o tema, com o propósito de endereçar as perguntas de pesquisa, concluindo-se pela possibilidade de atuação cautelar do TCESP sobre as contratações realizadas pelas OS, refletindo-se acerca de potenciais implicações, benefícios e desafios da utilização de CPC e CSP nesse contexto e, por fim, o estudo aponta propostas para aprimorar o emprego dessas medidas cautelares.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo, o estudo recorre à literatura para apresentar as parcerias com o terceiro setor, em especial os contratos de gestão, contextualizando o seu surgimento e a sua evolução em consonância com o momento histórico e os diferentes modelos de gestão pública. Essa etapa introduz conceitos de controle externo, apresenta um panorama teórico da atuação dos Tribunais de Contas e embasa a sua competência para fiscalização das parcerias da Administração Pública com o terceiro setor.

2.1. A EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA

Para entender as origens das parcerias da Administração Pública com as entidades do terceiro setor e o seu propósito enquanto aspecto transformador das políticas públicas, é necessário traçar um breve histórico da evolução dos modelos de gestão pública, em linha com os contextos históricos, políticos e sociais em que se inserem.

A literatura reconhece três grandes paradigmas de gestão: o modelo burocrático, o modelo gerencial e, mais recentemente, o modelo de governança pública.

O **modelo burocrático**, baseado na obra de Max Weber (1994), consolidou-se no início do século XX como uma resposta à administração patrimonialista. Seu foco estava na impessoalidade, na hierarquia, na padronização de procedimentos e no controle formal. Embora tenha representado um avanço importante ao garantir maior controle sobre a atuação estatal, acabou se mostrando pouco responsivo, lento e excessivamente rígido, especialmente diante de novas demandas sociais.

Como resposta a essas limitações, no contexto da década de 1990, surgiu o **modelo gerencial**, influenciado pela doutrina neoliberal e pelo movimento da Nova Gestão Pública (New Public Management – NPM), conforme analisado por Hood (1991) e Osborne e Gaebler (1992). Essa abordagem importou para o setor público práticas da iniciativa privada, como o foco na eficiência, a gestão por resultados e a redução de custos.

No Brasil, esse modelo foi impulsionado pela Reforma do Estado, liderada por Bresser-Pereira (1998), que buscou redefinir o papel do Estado e propor uma

administração orientada por resultados, eficiência e flexibilidade, descentralizando atividades e promovendo a contratualização de serviços públicos. É nesse contexto que surgem as parcerias com o terceiro setor, por meio da delegação da gestão de serviços públicos, antes conduzidos exclusivamente pelo Estado, para entidades privadas sem fins lucrativos.

Embora esse modelo de gestão tenha contribuído para maior flexibilidade administrativa, ele também gerou riscos importantes relacionados à fragilização do controle estatal, à assimetria de informações e à dificuldade de aferição de resultados com base apenas em indicadores formais.

Nessa conjuntura, como resposta às limitações do modelo gerencial, aparece, a partir dos anos 2000, uma nova abordagem chamada de modelo da **governança pública**, que propõe um reequilíbrio entre a busca por eficiência e a necessidade de fortalecer os valores democráticos, a participação social e a *accountability*. De acordo com Bevir (2009) e Ansell e Gash (2008), o conceito de governança pública não se limita à boa gestão técnica, mas envolve a qualidade das interações entre Estado e sociedade.

No Brasil, pesquisadores como Farah (2010) e Pires e Gomide (2014) destacam a importância da atuação em redes colaborativas, da coprodução de políticas públicas e da construção de capacidades estatais orientadas pelo interesse público. Assim, as parcerias com o terceiro setor passam a ser compreendidas não apenas como instrumentos de eficiência administrativa, mas também como formas de democratização da gestão pública.

Nessa abordagem, a prestação de serviços públicos não é apenas uma relação contratual, mas sim um processo político e social compartilhado, orientado para o bem comum. Em outras palavras, a governança pública busca não apenas bons resultados, mas resultados legítimos, éticos e sustentáveis, com base em valores como transparência, equidade e justiça social.

2.2. AS PARCERIAS COM O TERCEIRO SETOR

A institucionalização das parcerias com o terceiro setor ocorreu de maneira progressiva, a partir da criação de marcos legais específicos. Inicialmente, a Lei nº 9.637/1998 instituiu as Organizações Sociais (OS), permitindo que o Estado celebrasse contratos de gestão com entidades privadas sem fins lucrativos

previamente qualificadas. O propósito dessas contratações é a transferência de gestão de atividades públicas até então promovidas diretamente pelo Estado, com metas de desempenho e previsão de repasses financeiros (ROCHA, 2003).

O próprio normativo estabelece, em seu artigo 1º³, os objetivos de natureza social das OS, de forma que suas atividades devem ser dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura ou à saúde.

Conforme di Pietro (2002, p. 419), as OS são “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização pelo Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de contrato de gestão”.

Para obter, pois, a qualificação de OS, as entidades interessadas devem atender aos requisitos previstos no artigo 2º, da Lei nº 9.637/1998⁴, entre os quais se destacam a finalidade não-lucrativa, a existência de um conselho de administração e uma diretoria definidos no estatuto e a obrigatoriedade de publicação anual de relatórios financeiros e de execução do contrato de gestão. Submetem-se, ainda, à discricionariedade da Administração Pública para determinar a conveniência e oportunidade da qualificação (artigo 2º, II).

Quanto à formalização de contrato de gestão, a Lei determina que sejam observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade, e que deve ser acompanhado de programa de trabalho, proposto pela própria OS, em que sejam estabelecidas metas a serem atingidas, prazos de execução e critérios de avaliação, incluindo indicadores quantitativos e qualitativos (artigo 7º).

Conforme o artigo 8º, o controle dos contratos de gestão cabe ao próprio órgão público concessor, que deverá atuar como supervisor, constituindo comissão de avaliação para acompanhar a execução do ajuste. A norma atribui às OS a obrigação de prestar contas acerca da aplicação dos recursos recebidos, bem como dos resultados atingidos, comparando-os com as metas propostas.

³ Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

O Caderno nº 2 do Ministério da Administração e Reforma do Estado apresenta justificativas, conceitos e objetivos dos contratos de gestão e das OS. O documento assevera que, “as OS são um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade. O Estado continuará a fomentar as atividades publicizadas e exercerá sobre elas um controle estratégico: demandará resultados necessários ao atingimento dos objetivos das políticas públicas. O contrato de gestão é o instrumento que regulará as ações das OS” (BRASIL, 1997, p. 12).

O objetivo da delegação de serviços às OS é assim endereçado pela mesma publicação:

“Na condição de entidades de direito privado, as Organizações Sociais tenderão a assimilar características de gestão cada vez mais próximas das praticadas no setor privado, o que deverá representar, entre outras vantagens: a contratação de pessoal nas condições de mercado; a adoção de normas próprias para compras e contratos; e ampla flexibilidade na execução do seu orçamento” (BRASIL, 2017, p. 14).

Reforça-se, ainda, o “ganho de agilidade e qualidade nas aquisições de bens e serviços, uma vez que seu regulamento de compras e contratos não se sujeita ao disposto na Lei nº 8.666” (BRASIL, 2017, p. 15).

Com relação ao controle externo dos contratos de gestão, o Caderno destaca o foco em resultados ao explicar que as auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União, tendo por base as condições acordadas e contidas no contrato, “se restringirão à verificação dos resultados pactuados e à utilização de recursos públicos” (BRASIL, 2017, p. 43).

Nesse sentido, o propósito dos contratos de gestão reflete o momento histórico em que foram instituídos, no contexto dos anos 90 e do modelo gerencial, em que o enfoque principal era a busca pela eficiência, pela agilidade e pela flexibilidade.

A nova abordagem trazida pelo modelo de governança pública, no entanto, amplia esse foco, introduzindo, como vimos anteriormente, outros aspectos a serem ponderados no exercício do controle. Assim, apesar dos avanços jurisprudenciais e regulatórios nessa seara, os desafios relacionados ao controle dos recursos repassados ao terceiro setor permanecem significativos.

Nesse sentido, destaca-se o papel fundamental dos Tribunais de Contas e de outros instrumentos de controle externo, para garantir a *accountability* e a boa governança na gestão dos recursos públicos.

A análise da evolução dos modelos de gestão pública, portanto, permite compreender o contexto em que surgiram e se desenvolveram as parcerias com o terceiro setor. Do modelo burocrático ao modelo de governança, observa-se um movimento de abertura da administração pública à participação de outros atores sociais, visando à inovação na gestão e à melhoria dos serviços públicos. Essa abertura, no entanto, exige o fortalecimento dos mecanismos de planejamento, monitoramento e controle, a fim de assegurar que os princípios da eficiência, legalidade e transparência sejam efetivamente observados.

2.3. O CONTROLE EXTERNO E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Este tópico aborda o conceito e a importância do controle externo e apresenta um breve histórico dos Tribunais de Contas no Brasil, do seu papel e sua evolução, especialmente em face dos desafios impostos pela reforma gerencial e as parcerias com o terceiro setor.

No Estado Democrático de Direito, o exercício do poder público está sujeito a diferentes formas de controle. O'Donnell (1998) entende que o conceito de *accountability* pode ser compreendido a partir de duas dimensões, vertical e horizontal. Para o autor, a dimensão vertical relaciona-se à noção democrática de que a sociedade pode cobrar uma atuação eficiente e comprometida dos governantes que ela própria elegeu. A dimensão horizontal, por sua vez, guarda relação com as instituições que controlam os agentes públicos, supervisionando seus atos, com autonomia para determinar a sua responsabilização e eventual sanção (O'Donnell, 1998).

Assim, o controle vertical é realizado pela sociedade, em formas e estruturas externas ao próprio Estado. Esse controle pode ser exercido por meio de diversas modalidades, com destaque para o processo eleitoral, momento em que os cidadãos conferem ou retiram o mandato político de seus representantes. Embora as eleições sejam o principal mecanismo de controle vertical, essa dimensão não se restringe a esse aspecto, podendo ser exercida também através de plebiscitos, referendos e

formas de organização setorial e popular que buscam influenciar as decisões adotadas pelos governantes eleitos.

Já o controle horizontal se relaciona com a separação dos poderes e o sistema de *checks and balances*, ou freios e contrapesos, em que órgãos ou agentes do próprio Estado fiscalizam-se mutuamente. No mesmo sentido, Schedler et al. (1999) definem que o controle horizontal se dá entre instituições estatais dotadas de autonomia para fiscalizar e controlar outras agências públicas.

O controle horizontal pode ser exercido internamente, por organizações que integram as estruturas dos próprios órgãos que fiscalizam, como ocorre com as controladorias e corregedorias, modalidade definida como “controle interno”, ou por entidades que estão fora da estrutura governamental fiscalizada, caracterizando o chamado “controle externo”.

É no âmbito do controle externo que atuam órgãos como os Tribunais de Contas, que são objeto de enfoque deste trabalho, em especial quanto à sua atuação na fiscalização das parcerias celebradas entre o poder público e organizações do terceiro setor. Para tanto, faz-se necessário, inicialmente, compreender a trajetória histórica dessas instituições e o seu tratamento no ordenamento jurídico brasileiro.

No Brasil, a figura do Tribunal de Contas é instituída em 1890, por meio do Decreto nº 966-A, que previa entre suas atribuições “o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e despesa da República”⁵ (Brasil, 1890). A norma estabelecia uma dinâmica de atuação prévia da Corte, que examinava os atos do Executivo suscetíveis de gerar despesas antes da sua execução. O artigo 4º⁶, sem prejuízo, previa entre suas competências um controle *a posteriori*, para análise das contas anuais de todos os responsáveis por contas.

⁵ Art. 1º É instituído um Tribunal de Contas, ao qual incumbirá o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e despesa da República.

⁶ Art. 4º Compete, outrossim, ao Tribunal de Contas:

1º Examinar mensalmente, em presença das contas e documentos que lhe forem apresentados, ou que requisitar, o movimento da receita e despesa, recapitulando e revendo, anualmente, os resultados mensais;

2º Conferir esses resultados com os que lhe forem apresentados pelo Governo, comunicando tudo ao Poder Legislativo;

3º Julgar anualmente as contas de todos os responsáveis por contas, seja qual for o Ministério a que pertençam, dando-lhes quitação, condenando-os a pagar, e, quando o não cumpram, mandando proceder na forma de direito;

4º Estipular aos responsáveis por dinheiros públicos o prazo de apresentação de suas contas, sob as penas que o regulamento estabelecer.

O Tribunal de Contas da União (TCU) constou pela primeira vez no texto constitucional em 1891, no artigo 89 das Disposições Gerais e Transitórias, que estabelecia entre suas atribuições a liquidação das contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade (Brasil, 1891).

A configuração e as competências do TCU sofreram sucessivas alterações nas Constituições de 1934, 1937 e 1967, em consonância com o contexto histórico e político em que estavam inseridas, até adquirir os contornos atuais na Carta de 1988.

A Constituição de 1988 foi um importante marco, na medida em que ampliou as competências da Corte e garantiu-lhe autonomia funcional, administrativa e orçamentária. O Tribunal de Contas foi introduzido pelo artigo 71 como órgão auxiliar ao Congresso Nacional no exercício do controle externo, sendo-lhe atribuídas as competências ali determinadas⁷.

⁷ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.
(BRASIL, 1988).

Embora o normativo trate a atuação do TCU como auxílio ao Congresso, o artigo 73⁸ lhe garantiu autonomia, afastando a ideia de subordinação ao Poder Legislativo.

Conforme Teixeira (2024), a autonomia dos Tribunais de Contas fica caracterizada pelo fato de administrarem seu próprio orçamento, possuírem corpo de funcionários em regime estatutário e serem responsáveis pelo seu regimento interno e por sua lei orgânica.

A despeito de não tratar especificamente do contexto brasileiro, Cardona (2022) discorre sobre a relação entre órgão e o Legislativo. Explica que o controle político dos atos do Poder Executivo compete ao Congresso, e dele deriva também o controle técnico, que, por sua vez, não pode ser exercido de modo direto pelo Parlamento, razão pela qual se constitui um órgão especializado, como a Corte de Contas, para executar essa vigilância de forma independente e imparcial. Assim, embora o Legislativo seja o titular do controle político do Executivo, é prerrogativa dos Tribunais de Contas atuar como controle técnico.

Ainda acerca da independência dos Tribunais de Contas, Teixeira (2024) destaca relevante contribuição do texto constitucional referente à composição dos seus dirigentes:

“Uma mudança importante introduzida durante a elaboração da Constituição de 1988 refere-se à forma de recrutamento dos dirigentes de Tribunais de Contas, ministros no TCU e conselheiros nos demais TCs. Tomando a União como exemplo, o grande ganho da redemocratização recente foi que o Executivo perdeu o monopólio do recrutamento dos dirigentes dos Tribunais de Contas, passando a indicar apenas um terço deles, enquanto o Legislativo ficou responsável pela indicação dos outros dois terços, mantendo-se a necessidade de sabatina e aprovação de todos os dirigentes pelos parlamentares. Foram mantidas também a vitaliciedade e as mesmas garantias oferecidas ao alto escalão do Poder Judiciário, questões importantes para a garantia da autonomia institucional” (TEIXEIRA, 2024, p. 22).

O controle externo é um dos instrumentos fundamentais para a preservação da ordem jurídica, da responsabilidade na gestão dos recursos públicos e da própria

⁸ Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

ordem democrática. No Estado Democrático de Direito, o controle exercido por instituições autônomas é essencial para garantir que o poder público atue em conformidade com os princípios constitucionais e para assegurar a adequada utilização dos recursos públicos, prevenindo desvios, corrigindo ineficiências e garantindo a transparência da gestão.

Com efeito, a doutrina identifica o controle da administração pública como requisito essencial para a garantia da ordem democrática e como uma exigência do Estado de Direito (Mello, 2010). É definido, ainda, como poder-dever de fiscalização, orientação e correção da atuação administrativa, com vistas a garantir a observância aos princípios constitucionais (Di Pietro, 2010).

O controle externo é também elemento fundamental da *accountability*, compreendida como o conjunto de mecanismos institucionais que obrigam os governantes a prestarem contas de seus atos e permitem a sanção em caso de desvios, funcionando como instrumento de fiscalização e de estímulo à responsabilidade pública.

Nesse contexto, os Tribunais de Contas assumem papel estratégico, atuando não apenas como órgãos técnicos de fiscalização, mas também como instituições que reforçam a legitimidade do Estado perante a sociedade. Conforme destaca Sundfeld (2014), o controle dos atos administrativos é condição indispensável para a preservação da confiança dos cidadãos nas instituições públicas.

Rossi (2001), por sua vez, entende que o papel do controle exercido pelos Tribunais de Contas concentra-se em assegurar que os atos da administração pública sejam compatíveis com os parâmetros constitucionais da legalidade, economicidade e moralidade, independentemente do cenário político-social.

A atuação dos Tribunais de Contas, então, revela-se fundamental na construção da *accountability* horizontal e para avaliar a conformidade da destinação dos recursos públicos e a responsabilização dos gestores (Filgueiras, 2009).

Ainda sobre a importância das Cortes de Contas nesse contexto, afirma Di Pietro (2022, p. 964):

"Os Tribunais de Contas são essenciais para o exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública. Essa fiscalização não visa apenas à apuração de irregularidades, mas também ao reforço da *accountability* administrativa, uma vez que exige a transparência dos atos praticados e a responsabilização dos agentes públicos."

O controle externo pode ser exercido em três momentos diversos em relação à prática dos atos administrativos: prévio, concomitante ou posterior.

O controle prévio naturalmente ocorre anteriormente, com o objetivo de prevenir irregularidade e evitar a materialização de danos. Segundo Di Pietro, é a modalidade mais eficaz de impedir a prática de atos ilegais, na medida em que atua antes da consolidação dos seus efeitos administrativos (Di Pietro, 2010).

Essa forma de atuação foi definida pela INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions, 2019, p. 7), por meio da *Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización*, como a “verificação, antes do fato, das atividades administrativas ou financeiras”.

O controle prévio caracteriza-se, portanto, por ser anterior à atuação administrativa e ter como objetivo corrigir tempestivamente ou impedir a realização de despesas ou atividades incompatíveis com os princípios da Administração Pública (Guerra, 2003).

Em linhas gerais, essa forma de atuação prévia pode envolver, por exemplo, a análise de editais de licitação, chamamentos públicos e até de concursos, bem como medidas adotadas em caráter cautelar.

Já o **controle concomitante** é exercido **durante** a realização da atividade administrativa. Trata-se de uma fiscalização em tempo real, que busca acompanhar o desempenho da gestão pública, corrigindo desvios e irregularidades ainda durante a execução.

Nas palavras de Di Pietro: “*no controle concomitante, a atuação dos órgãos fiscalizadores se desenvolve paralelamente à execução da atividade administrativa, propiciando maior eficiência na prevenção de danos ao erário*” (DI PIETRO, 2010).

Essa modalidade de controle em tempo real é particularmente importante em contextos de descentralização e parcerias, onde o monitoramento contínuo da execução pode ser essencial para garantir a sua eficácia (SUNDFELD, 2009).

Exemplos de controle concomitante incluem auditorias operacionais em andamento, inspeções in loco, monitoramento do cumprimento de metas e acompanhamento de execução.

Por fim, o **controle posterior, forma mais tradicional de atuação dos Tribunais de Contas**, ocorre **após** a prática do ato administrativo, com vistas a avaliar a legalidade e regularidade das ações dos gestores, buscando eventual responsabilização dos agentes envolvidos.

Na definição de Di Petro: *“o controle posterior incide sobre a verificação da legalidade e da legitimidade do ato já praticado, permitindo não apenas a anulação de atos ilegais, mas também a responsabilização dos agentes públicos pelos danos causados ao erário”* (DI PIETRO, 2010).

Essa forma de fiscalização se distingue das demais por focar-se em responsabilização, reparação e eventual sanção. Permite, no entanto, uma ponderação em termos de eficiência e de resultados atingidos.

2.2.1. A Evolução do Controle Externo diante dos Novos Modelos de Gestão

Como visto anteriormente, a reforma do Estado iniciada nos anos 90 e a evolução dos modelos de gestão alteraram o panorama do papel da administração pública e das suas relações, introduzindo novas formas de pensar os conceitos de gestão pública.

A evolução desses modelos demandou, naturalmente, uma adaptação da atuação do controle externo, na medida em que uma fiscalização essencialmente burocrática e procedimental já não mais se mostrava suficiente para atender à crescente complexidade das relações públicas, em face da descentralização administrativa e da delegação de atividades antes exclusivamente executadas pelo Estado à iniciativa privada, seja por meio de concessões e Parcerias Público-Privadas, seja por meio de outras formas de parcerias com o terceiro setor. Impôs-se, então, a necessidade de uma atuação mais analítica, incorporando critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

A delegação de poderes, atividades ou funções implica a necessidade de exercer controle não mais apenas sobre os atos praticados diretamente pelo agente político eleito, mas sobre os demais agentes que participam da gestão.

Assim, a ampliação das parcerias com organizações do terceiro setor, especialmente as OS, trouxe desafios inéditos para o controle externo, vez que entidades de direito privado passaram a gerir recursos públicos e a executar atividades de interesse coletivo, exigindo dos órgãos de fiscalização a adaptação de seus métodos e procedimentos de auditoria.

Conforme Bresser-Pereira (1998, p.2): *"a reforma gerencial implicou a substituição do controle burocrático do processo pelo controle social e político dos resultados, promovendo, assim, uma nova forma de accountability democrática."*

O fortalecimento do controle externo, então, tornou-se essencial para acompanhar a descentralização das políticas públicas em um contexto de parcerias e concessões. Nesse contexto, a atividade de controle ganha contornos ainda mais relevantes, na medida em que, como alerta Abrucio (1998), é essencial que a descentralização administrativa seja acompanhada de mecanismos institucionais robustos de fiscalização e transparência, sob risco de que o controle social sobre os governantes seja reduzido em função das estruturas locais oligárquicas.

Portanto, diante do novo contexto e dos novos modelos de gestão, os Tribunais de Contas foram desafiados a abandonar práticas centradas em aspectos formalistas e a adotar uma abordagem mais substantiva, voltadas a aferir não apenas a legalidade, mas também a eficiência e os resultados das políticas públicas implementadas com a participação de entes privados.

2.2.2. A Competência dos Tribunais de Contas para Controle sobre as Organizações Sociais

Inicialmente, para falar sobre a competência dos Tribunais de Contas para fiscalizar as OS no âmbito dos contratos de gestão, cabe relembrar os termos do artigo 70 da Constituição Federal. O parágrafo único do dispositivo prevê que deve prestar contas "qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária"⁹.

Dessa forma, embora as OS tenham natureza privada, sujeitam-se ao controle externo, na medida em que gerenciam e utilizam recursos públicos para a execução

⁹ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

das atividades pactuadas por meio de contrato de gestão, e assumem responsabilidade pública quanto à sua correta destinação.

O entendimento doutrinário foi consolidado de forma definitiva pelo Supremo Tribunal Federal – SFT, em sede do julgamento da ADIN nº 1.923/DF, em que a Corte reafirmou a competência do TCU para exercer controle sobre as Organizações Sociais, conforme trecho extraído do voto vencedor, proferido pelo Ministro Luiz Fux:

“Ao contrário do que aduzem os autores, também não há afastamento do controle do Tribunal de Contas pela Lei impugnada acerca da aplicação de recursos públicos. O termo “privativo”, ao tratar, no art. 4º da Lei, das competências do Conselho de Administração, diz respeito apenas à estrutura interna da organização social, sem afastar, como sequer poderia, o âmbito de competência delimitado constitucionalmente para a atuação do Tribunal de Contas (CF, art. 70, 71 e 74). Além disso, as Organizações Sociais estão inequivocamente submetidas ao sancionamento por improbidade administrativa, caso façam mau uso dos recursos públicos. A própria Lei nº 9.637/98 faz menção a diversas formas de controle e de fiscalização, conforme se infere da redação dos arts. 2º, I, f, 4º, IX e X, 8º, §§ 1º, 2º e 3º, art. 9, e art. 10. De outro lado, não há igualmente restrição à atuação do Ministério Público, já que o art. 10 só menciona um dever de representação pelos responsáveis pela fiscalização, o que não impede, evidentemente, a atuação de ofício do parquet no controle da moralidade administrativa à luz dos arts. 127 e seguintes da Constituição Federal” (STF – ADIN nº 1.923/DF).

No mesmo sentido, trecho do acórdão em sede de julgamento do MS 26969/DF:

“Com efeito, a ratio da fiscalização pela Corte de Contas reside na origem pública dos recursos, e não no exame da natureza das entidades responsáveis pela sua gestão, é dizer, se pública ou privada, patentemente irrelevante, frise-se, para ensejar tal atuação. Decerto, a melhor exegese do parágrafo único do art. 70 da Lei Fundamental, desde a sua redação originária, é aquela que impõe a tais instituições o dever de prestar suas contas, sempre que estiverem na gestão de recursos ou bens públicos. Pensar diferente, com a devida vênia, traduz-se em despautério. É evidente que aquele que administre recursos e bens públicos está sujeito à fiscalização perante a Corte de Contas, consectário lógico e natural do Estado

Democrático de Direito e do postulado republicano, independentemente se for pessoa jurídica de direito público ou privado” (STF – MS 26969/DF).

Também o próprio TCU afirmou a sua competência para fiscalizar as OS na Decisão do Plenário nº 592/1998, conforme se depreende do trecho:

“Destarte, não vislumbro razão para que as Organizações Sociais furtem-se ao controle exercido por este Tribunal. Os argumentos ofertados no Relatório em comento servem ao propósito de reforçar a premissa de que o controle a ser desempenhado pelas entidades supervisoras da OS, por força do disposto no § 1o do art. 8o da Lei nº 9.637/98, não exclui o controle a cargo deste Tribunal, que detém competência constitucional para tanto, principalmente a partir da Emenda Constitucional nº 19/98, que estabeleceu explicitamente, no parágrafo único do art. 70, que a prestação de contas é devida por ‘...qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (TCU – Decisão nº 592/1998 – Plenário).

Conforme Di Pietro (2022), a fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas é essencial para garantir a transparência e a eficiência na aplicação dos recursos públicos. Para a autora, a atuação do controle externo deve ser pautada pela análise da legalidade, legitimidade, economicidade e eficácia dos contratos de gestão e parcerias, incluindo a verificação do cumprimento dos objetivos pactuados, a correta aplicação dos recursos e a prestação de contas por parte das entidades do terceiro setor.

A forma de fiscalização dos Tribunais de Contas sobre os contratos de gestão tem como componente essencial a ponderação do ponto de vista dos resultados alcançados, afastando-se de um exame meramente formal e contábil e incorporando aspectos relacionados à eficácia e eficiência administrativa (Souto, 2010).

O controle, então, acompanha o cumprimento dos objetivos pactuados nos contratos de gestão, aferindo o atingimento de metas, ao mesmo tempo que analisa a aplicação dos recursos transferidos, em consonância com os princípios da legalidade, da eficiência e da economicidade.

A jurisprudência do TCU reforça essa compreensão. No Acórdão nº 2.731/2015 – Plenário, o Tribunal reafirmou que *"a fiscalização exercida pelo TCU sobre entidades*

privadas que recebem recursos públicos é plenamente legítima e deve abranger a verificação da boa e regular aplicação dos recursos, com ênfase nos princípios da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e efetividade" (TCU - Acórdão nº 2.731/2015 – Plenário).

Dessa forma, é pacífica, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, a legitimidade dos Tribunais de Contas para fiscalizar as OS que atuem na qualidade de gestoras ou administradoras de recursos públicos.

2.2.3. Tribunais de Contas e o Poder Geral de Cautela

Como já mencionado, a Constituição atribui ao TCU o poder de aplicar sanções legais aos responsáveis por despesas ilegais ou contas irregulares. O texto constitucional também assegura ao TCU uma função institucional que inclui, de maneira exclusiva e autônoma, o julgamento das contas dos administradores públicos e de demais agentes que causem prejuízos à União. Essa atribuição é reforçada pelo artigo 73¹⁰, que confere ao Tribunal funções semelhantes às dos órgãos do Poder Judiciário, conforme as regras do artigo 96.

Esse arranjo institucional confere ao TCU um papel de controle externo com características próximas à atividade jurisdicional. Nesse contexto, o STF também reconhece que o TCU pode adotar medidas cautelares, com o objetivo de impedir a continuidade de atos ilegais, prevenir danos ao erário ou a direitos de terceiros e assegurar a eficácia de suas decisões.

Destaca-se, nesse sentido, a decisão da Corte Suprema, no julgamento do Mandado de Segurança n.º 24.510-7-DF, sob relatoria da Ministra Ellen Gracie, cuja ementa encontra-se transcrita a seguir:

“PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1 – *Omissis*. 2 – Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei n. 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para

¹⁰ Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões. 3 – *Omissis*. Denegada a ordem.”

Em voto proferido no mesmo processo, o Ministro Celso de Mello baseou-se na teoria dos poderes implícitos, segundo a qual, a Constituição, ao atribuir as competências do TCU, no artigo 71, teria reconhecido implicitamente a viabilidade da adoção de medidas cautelares como meio destinado a conferir efetividade às deliberações finais da Corte, por meio da neutralização de danos atuais ou iminentes. Nessa linha, destaca-se o seguinte trecho:

“É por isso que entendo revestir-se de integral legitimidade constitucional a atribuição de índole cautelar, que, reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos, permite, ao Tribunal de Contas da União, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria Constituição da República. Não fora assim, e desde que adotada, na espécie, uma indevida perspectiva reducionista, esvaziar-se-iam, por completo, as atribuições constitucionais expressamente conferidas ao Tribunal de Contas da União.”

A doutrina igualmente reconhece a legitimidade da atuação cautelar dos Tribunais de Contas, mediante a expedição de provimentos antecipatórios ou provisórios, com vistas a conferir efetividade ao controle externo. Como define Scapin (2016, p. 176):

“Por outro lado, todo e qualquer procedimento de contas em que seja possível a verificação de ilegalidades, as prováveis ou as evidentes ilegalidades poderão ser atacadas por meio de provimentos provisórios. Melhor dizendo: as prováveis e as evidentes ilegalidades deverão ser respondidas efetivamente por provimentos provisórios, sendo necessário que os procedimentos de contas estejam adequadamente estruturados para assim ocorrer.”

Analogamente, Franco define as medidas de natureza provisória como ferramentas dos Tribunais de Contas que visam a garantir a eficiência no exercício do controle externo, “bem como a efetividade e a utilidade das decisões dos Tribunais de Contas, evitando lesões a direito e ao erário” (Franco, 2017).

Com efeito, o Regimento Interno do TCU dispõe, em seu Título VIII sobre medidas cautelares, com destaque para o *caput* do artigo 276¹¹, que prevê a possibilidade de adoção da medida em caso de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público ou de risco de ineficácia da decisão de mérito.

Os conceitos, a doutrina e a jurisprudência aqui comentadas se aplicam analogamente à atuação dos Tribunais de Contas infranacionais, vez que a Constituição de 1988 instituiu o princípio da simetria, em seu artigo 75¹², de forma que as regras estabelecidas para o Tribunal de Contas da União se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Este trabalho pretende focar-se especificamente sobre a atuação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP.

¹¹ Art. 276. O Plenário, o relator, ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992.

¹² Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo, são apresentados caminhos metodológicos trilhados para conduzir o estudo sobre a atuação cautelar do TCESP sobre as contratações entre as OS e empresas privadas, no âmbito da execução de contratos de gestão.

A abordagem adotada é eminentemente qualitativa, de caráter exploratório-analítico, com ênfase na análise documental e na interpretação normativa e jurisprudencial. Como bem apontam Bogdan e Biklen (1994), a pesquisa qualitativa se caracteriza por um esforço interpretativo, voltado à apreensão do significado das ações, estruturas e documentos dentro de contextos bem definidos.

Na mesma linha, aponta Dworkin (2014) que o estudo do direito exige não apenas a descrição de normas, mas a interpretação crítica de sua aplicação no contexto social, político e institucional em que se inserem. Assim, a presente investigação não se sustenta em dados empíricos quantitativos, mas na análise criteriosa de fontes primárias e secundárias.

Quanto à sua natureza, esta pesquisa configura-se como documental. Em consonância com Gil (2008), a essa modalidade de pesquisa utiliza materiais que ainda não passaram por uma análise profunda, mas que podem ser interpretados à luz dos objetivos que traçamos, diferenciando-se da pesquisa bibliográfica justamente por se valer de fontes primárias e institucionais.

Entre a base documental utilizada, destacam-se:

- i. A legislação aplicável ao modelo de gestão por Organizações Sociais, em especial a Lei Federal nº 9.637/1998, a Lei Federal nº 13.019/2014 e normas estaduais correlatas do Estado de São Paulo, como a Lei Complementar Estadual nº 846/1998;
- ii. A Constituição Federal, a Lei Orgânica do TCESP (Lei Complementar nº 709/1993), o Regimento Interno e outras regulamentações internas do TCESP;
- iii. Decisões jurisprudenciais dos Tribunais Superiores, em particular o Supremo Tribunal Federal (STF), no que se refere ao controle das entidades do terceiro setor (notadamente o julgamento da ADI 1923/DF) e a atuação cautelar das Cortes de Contas; e

- iv. Decisões do TCU e sobretudo do TCESP relacionadas à fiscalização de contratos de gestão e das relações entre OS e entes privados.

Ademais, foram mobilizadas referências bibliográficas da doutrina nacional especializada em gestão pública, controle externo e Direito Administrativo. Os autores selecionados incluem Di Pietro (2010 e 2022), Bresser-Pereira (1998), O'Donnell (1998), Sundfeld (2014) e Teixeira (2024), entre outros, cujas obras possibilitam o embasamento teórico necessário à análise e à compreensão da atuação dos tribunais de contas sobre as contratações entre OS, enquanto gestora de aparelho público, e particulares.

O objetivo geral deste trabalho é analisar as possibilidades de atuação cautelar do TCESP nesse cenário específico, com uma atenção especial à sua competência institucional, às características singulares das medidas adotadas e caminhos para aprimorar essa forma de atuação.

Para guiar essa reflexão investigativa, foram formuladas quatro questões centrais que norteiam este estudo: (i) a viabilidade legal de o TCESP intervir preventivamente sobre as relações entre OS e particulares; (ii) os contornos e as finalidades das medidas cautelares aplicáveis; (iii) os potenciais benefícios e desafios dessa forma de atuação; e (iv) sugestões para o seu aperfeiçoamento.

Assim, a análise se restringe, de forma deliberada, à documentação relacionada à atuação cautelar do TCESP em contratos de gestão firmados com OS, deixando de lado outras modalidades de parceria com o terceiro setor, bem como a investigação sobre decisões de outros Tribunais de Contas estaduais e municipais.

A escolha por não realizar levantamento empírico de dados, como entrevistas, questionários ou análise estatística, decorre da própria natureza da problemática enfrentada, que demanda uma compreensão aprofundada das normas jurídicas e das decisões dos órgãos de controle, mais do que o mapeamento de percepções ou resultados quantitativos. Trata-se, portanto, de uma pesquisa de matriz jurídico-institucional, com atenção à interface entre o direito público, o controle externo e a gestão de políticas públicas.

4 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP) E O CONTROLE DOS CONTRATOS DE GESTÃO

Este capítulo se inicia com um breve histórico do TCESP desde a sua criação até sua configuração atual. O propósito desta etapa é entender as competências institucionais da Corte Paulista, o controle que exerce sobre os contratos de gestão e as suas formas de atuação, em caráter prévio, concomitante e posterior. Voltando-se o foco para a atuação cautelar do TCESP, são introduzidos os procedimentos previstos no Regimento Interno, quais sejam a Cautelar em Processos de Contratação (CPC) e a Cautelar de Suspensão de Pagamentos (CSP).

4.1. BREVE HISTÓRICO E CONFIGURAÇÃO ATUAL DO TCESP

O TCESP foi criado pela Lei nº 1.961, de 1923, e extinto poucos anos depois pelo decreto nº 4.791/1930, no contexto da Revolução de 1930. A Corte foi restabelecida apenas em 1947, por meio do Decreto-lei nº 16.690, permanecendo em atividade contínua desde então.

A Constituição do Estado de São Paulo de 1989¹³ reafirmou e detalhou as competências do TCESP, atribuindo-lhe a responsabilidade de fiscalizar a execução

¹³ **Artigo 31** - O Tribunal de Contas do Estado, integrado por sete Conselheiros, tem sede na Capital do Estado, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território estadual, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no artigo 96 da Constituição Federal.
(...)

Artigo 33 - O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar do seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público estadual, e as contas daqueles que derem perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e autarquias, empresas públicas e empresas de economia mista, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - avaliar a execução das metas previstas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual;

V - realizar, por iniciativa própria, da Assembleia Legislativa, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público e demais entidades referidas no inciso II;

VI - fiscalizar as aplicações estaduais em empresas de cujo capital social o Estado participe de forma direta ou indireta, nos termos do respectivo ato constitutivo;

VII - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados ao Estado e pelo Estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;

orçamentária, financeira, contábil, operacional e patrimonial do Estado e de seus municípios, com exceção da capital, cujo controle é exercido pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Após sucessivas alterações em sua estrutura e até mesmo em suas funções, o Tribunal é hoje regido pela Lei Complementar nº 709/1993, também conhecida como sua Lei Orgânica, que disciplina seu funcionamento, competência e composição. O TCESP tem, ainda, um Regimento Interno, que regula sua organização e processos internos.

De acordo com o artigo 1º da LC, o TCESP é *“órgão destinado à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e de seus Municípios, auxiliar do Poder Legislativo no controle externo, tem sua sede na cidade de São Paulo e jurisdição em todo o território estadual”*.

Além do Plenário, composto por sete conselheiros, e das duas Câmaras, a Corte de Contas Paulista, funcionam, ainda, sob a estrutura da Corte Paulista, a Procuradoria da Fazenda do Estado e o Ministério Público de Contas.

Conforme definido no próprio sítio eletrônico do TCESP¹⁴:

“Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo compete atuar na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado de São Paulo e de seus Municípios, exceto o da Capital, bem como na das respectivas entidades de administração direta ou indireta e na das fundações por eles instituídas ou mantidas, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

A jurisdição do Tribunal alcança administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, além das pessoas físicas ou jurídicas, que,

VIII - prestar as informações solicitadas pela Assembleia Legislativa ou por comissão técnica sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

IX - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

X - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;

XI - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembleia Legislativa;

XII - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados;

XIII - emitir parecer sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios, exceto a dos que tiverem Tribunal próprio;

XIV - comunicar à Assembleia Legislativa qualquer irregularidade verificada nas contas ou na gestão públicas, enviando-lhe cópia dos respectivos documentos.

¹⁴ <https://www.tce.sp.gov.br/competencia>. Acesso em 15/04/2025.

mediante convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, apliquem auxílios, subvenções ou recursos repassados pelo Poder Público”.

O Planejamento Estratégico do Ciclo 2022-2026 estabelece como missão do TCESP: *“Fiscalizar e orientar, por meio da atuação preventiva e corretiva e da avaliação de atos e resultados, para que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada e transparente, em benefício da sociedade”*¹⁵.

O foco na atuação preventiva e orientativa aparece também entre as suas Diretrizes Estratégicas definidas para o ciclo: *“Tornar a organização mais eficiente e ágil, aprimorando seus processos de trabalho e fortalecendo a atuação preventiva e orientativa”*¹⁶.

Como já mencionado, a atuação do TCESP estende-se para além da análise formal de regularidade fiscal, abrangendo também a avaliação da eficiência da gestão pública, da economicidade dos gastos e da efetividade das políticas públicas implementadas.

A Lei Complementar nº 709/1993 detalha as competências da Corte:

“Artigo 2º - Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete:

I - apreciar e emitir parecer sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado;

II - apreciar e emitir parecer sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios, excetuada a do Município de São Paulo;

III - julgar, no âmbito do Estado e dos Municípios, as contas dos gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos da administração direta e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;

IV - acompanhar a arrecadação da receita dos Poderes Públicos sobre os quais tenha jurisdição;

V - apreciar, no âmbito do Estado e dos Municípios, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e autarquias, empresas públicas, sociedades de

¹⁵ <https://www.tce.sp.gov.br/gestao-estrategica/missao-visao-valores>. Acesso em 15/04/2025.

¹⁶ <https://www.tce.sp.gov.br/gestao-estrategica/planejamento-estrategico-2022-2026>. Acesso em 15/04/2025.

economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão;

VI - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos concessórios de aposentadoria, reforma ou pensão, ressalvada melhoria posterior que não altere o fundamento legal da concessão;

VII - avaliar a execução das metas previstas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual;

VIII - realizar, por iniciativa própria, da Assembléia Legislativa, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público e demais entidades referidas no inciso III deste artigo;

IX - fiscalizar as aplicações em empresas de cujo capital social o Poder Público estadual ou municipal participe;

X - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere;

XI - prestar as informações solicitadas pela Assembléia Legislativa ou por comissão técnica sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

XII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei;

XIII - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;

XIV - sustar, se não atendido nos termos do inciso anterior, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal competente;

XV - comunicar à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal competente qualquer irregularidade verificada nas contas ou na gestão públicas, enviando-lhe cópia dos respectivos documentos;

XVI - encaminhar à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal, conforme o caso, para sustação, os contratos em que se tenha verificado ilegalidade;

XVII - julgar convênios, aplicação de auxílios, subvenções ou contribuições concedidos pelo Estado e pelos Municípios a entidades particulares de caráter assistencial ou que exerçam atividades de relevante interesse público;

XVIII - julgar renúncia de receitas, contratos, ajustes, acordos e atos jurídicos congêneres;

XIX - julgar as contas, relativas à aplicação pelos municípios, dos recursos recebidos do Estado ou por seu intermédio, independentemente da competência estabelecida no inciso II deste artigo;

- XX - autorizar a liberação de fiança ou caução, ou dos bens dados em garantia, do responsável por bens e valores públicos;
- XXI - verificar o ato que libere, restitua ou substitua caução ou fiança dada em garantia da execução de contrato ou ato jurídico congênere;
- XXII - decidir os recursos interpostos contra as suas decisões e os pedidos de revisão e rescisão;
- XXIII - expedir atos e instruções normativas, sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização de processos que lhe devam ser submetidos, obrigando a seu cumprimento, sob pena de responsabilidade;
- XXIV - decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato;
- XXV - decidir sobre consulta que lhe seja formulada acerca de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno;
- XXVI - expedir instruções e gerais ou especiais, relativas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, exercida através do controle externo;
- XXVII - representar ao Poder competente do Estado ou de Município sobre irregularidade ou abuso verificado em atividade contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e nos processos de tomada de contas;
- XXVIII - emitir parecer conclusivo, no prazo de 30 (trinta) dias, por solicitação de comissão técnica ou de inquérito da Assembleia Legislativa, em obediência ao disposto no artigo 34 § 1º da Constituição do Estado; e
- XXIX - aplicar aos ordenadores de despesa, aos gestores e aos responsáveis por bens e valores públicos as multas e demais sanções previstas nesta lei."

Importante destacar que a atuação da Corte não se limita apenas à fiscalização, mas envolve também importante caráter orientativo e pedagógico, em linha com a sua missão e diretrizes estratégicas, que destacam a relevância dessa abordagem educativa.

Essa forma de atuação se aproxima, ainda, do papel do controle externo na contribuição da melhoria da gestão pública, disseminando boas práticas. Nas palavras de Souto: *"o controle externo não se reduz à identificação de falhas administrativas: seu papel pedagógico consiste em orientar a administração pública para a prática da boa gestão, da economicidade e da eficiência"* (Souto, 2010, p. 230).

Nesse sentido, o TCESP elabora comunicados e notas técnicas com recomendações e orientações gerais e vem promovendo ciclos de capacitação com

os gestores públicos e representantes das OSs, como forma de alinhar expectativas e reforçar boas práticas.

Ademais, publica anualmente relatórios de fiscalização de contratos de gestão, com análises consolidadas sobre inadimplementos, glosas, descumprimentos de metas e problemas recorrentes.

4.2. TCESP E A FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE GESTÃO

A competência da Corte para fiscalizar parcerias com o terceiro setor está prevista expressamente no artigo 2º, inciso XVII, da sua Lei Orgânica, que trata do julgamento de convênios e da aplicação de auxílios, subvenções ou contribuições concedidas pelo Estado e pelos Municípios a entidades particulares de caráter assistencial ou que exerçam atividades de relevante interesse público.

Destacam-se também os artigos 14 e 15 do mesmo normativo¹⁷, que reforçam a competência da Corte para análise dos atos praticados pelas OS ao determinar que estão sujeitas à jurisdição do TCESP qualquer pessoa jurídica, de direito público e de direito privado, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre bens e valores públicos ou pelos quais o Poder Público responda, ou que, em nome deste assumam obrigações de qualquer natureza.

Com efeito, o TCESP é responsável pela fiscalização e acompanhamento de todas as parcerias firmadas pelas Secretarias e demais órgão estaduais e pelas Prefeituras Municipais. Trata-se de volume expressivo de recursos repassados anualmente às entidades do terceiro setor.

¹⁷ **Artigo 14** - O Tribunal de Contas tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, a qual abrange todos os responsáveis, bem como seus fiadores, herdeiros e sucessores, e qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito privado, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre bens e valores públicos ou pelos quais o Poder Público responda, ou que, em nome deste assumam obrigações de qualquer natureza.

(...)

Artigo 15 - Estão sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas e só por decisão deste podem liberar-se de sua responsabilidade:

I - os ordenadores de despesa, administradores, gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos;

II - qualquer pessoa física ou jurídica de direito público ou de direito privado que houver arrecadado ou recebido depósito, auxílio, subvenção, e contribuição do Estado ou Município, ou tenha sob sua guarda e administração bens ou valores públicos;

(...)

V - os responsáveis por entidades jurídicas de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social; (...).

Levando-se em conta apenas os contratos de gestão, o volume total de recursos de origem estadual e municipal repassados às OS sob jurisdição do TCESP foi de mais de R\$ 14,6 bilhões, apenas no exercício de 2024¹⁸.

A dimensão das verbas repassadas às OS demonstra a relevância de um controle efetivo sobre a aplicação desses recursos e de uma avaliação acerca da efetividade da delegação dos serviços à iniciativa privada. Dessa forma, a atuação do TCESP em todas as suas dimensões é fundamental, não apenas no âmbito fiscalizatório, mas também no sentido de estabelecer parâmetros e orientações para a gestão desses serviços delegados.

De se destacar, nessa linha, o Manual do Terceiro Setor¹⁹, atualizado em 2022, que consiste em extenso e detalhado compêndio de conceitos, diretrizes e orientações, incluindo ainda Súmulas da Corte relacionadas a temas afetos às parcerias com o terceiro setor e decisões relevantes que demonstram o posicionamento adotado em julgamentos de ajustes firmados e prestações de contas.

O TCESP vem ainda promovendo cursos, encontros e capacitações com vistas a debater aspectos afetos às parcerias, como a Jornada do Terceiro Setor²⁰, realizada pela Corte em 2024 e direcionada aos servidores públicos estaduais e municipais que atuam no planejamento e nas parcerias celebradas e entidades integrantes do Terceiro Setor.

Destacada a atuação do TCESP no aspecto pedagógico, já é possível adentrar aos detalhes propriamente das formas fiscalização dos contratos de gestão.

4.3. CONTROLE PRÉVIO, CONCOMITANTE E POSTERIOR DOS CONTATOS DE GESTÃO

Analogamente ao que foi mencionado acerca do TCU, o TCESP também exerce a sua atividade de controle em três momentos, previamente, concomitantemente e posteriormente à concretização dos atos dos gestores. Em

¹⁸ Informações compiladas no Apêndice A e disponíveis no Painel do Terceiro Setor: <https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3ATerceiroSetor%3ATerceiroSetor.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero>. Acesso em 15/04/2025.

¹⁹ Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20do%20Terceiro%20Setor%20-%202022.pdf>. Acesso em 15/04/2025.

²⁰ Disponível em: www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/Programa%C3%A7%C3%A3o%2019.08%20-%201%C2%BA%20Epis%C3%B3dio%20-%20Jornada%20do%20Terceiro%20Setor_0.pdf. Acesso em 15/04/2025.

teoria, essas formas de atuação não diferem substancialmente do já comentado em âmbito federal.

Cabe, neste momento, adentrar com mais detalhes na forma como essas modalidades se aplicam no controle de contratos de gestão realizado pela Corte Paulista.

O **controle posterior** é a modalidade mais comum de fiscalização, que consiste em analisar os atos praticados pelos gestores, sejam eles administradores públicos ou os responsáveis pelas OS, após a sua concretização.

No âmbito dos contratos de gestão, essa análise se dá em duas frentes, a primeira referente ao processo de seleção da entidade parceira e do instrumento contratual firmado, e outra relacionada às prestações de contas anuais relativas aos recursos repassados às OS.

Na primeira situação, o TCESP avalia se o procedimento de Chamamento Público que antecedeu a contratação foi realizado em conformidade com a legislação aplicável, se os critérios de escolha da parceira foram adequados e se foram respeitados os princípios da administração pública.

Além do procedimento de seleção, a Corte analisa, ainda, a adequação do contrato de gestão firmado, bem como os termos do Plano de Trabalho, avaliando se foram definidas metas quantitativas e qualitativas e se essas foram devidamente embasadas por estudos e projeções, se os preços pactuados são suficientemente detalhados e demonstram compatibilidade com parâmetros de mercado, se as dinâmicas de remuneração e demais termos contratuais são adequados à modalidade de contratação, entre outros aspectos.

Em síntese, o propósito do exame é verificar se houve planejamento efetivo e se restou demonstrado que a delegação dos serviços a uma entidade privada é a melhor opção disponível para a Administração, seja em razão da economicidade ou de ganhos de eficiência esperados.

Ponderados todos os elementos, a Corte decide pela regularidade ou irregularidade do processo de seleção e do contrato de gestão firmado, podendo aplicar eventuais multas aos responsáveis, nas hipóteses previstas no artigo 104²¹ da Lei Orgânica.

²¹ **Artigo 104** - O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:

A segunda abordagem de controle posterior refere-se ao exame de prestações de contas. As Instruções TCESP nº 01/2024²² estabelecem aos órgãos jurisdicionados da Corte a incumbência de apresentar prestações de contas referentes a todos os repasses financeiros ao Terceiro Setor efetuados por meio de contratos de gestão, termos de parceria, termos de colaboração, termos de fomento, convênios, auxílios, subvenções, contribuições. O artigo 167 estabelece rol de documentos a serem encaminhados anualmente para o TCESP, incluindo relatórios, certidões, demonstrações contábeis, pareceres.

O Tribunal examina as prestações de contas, visando a apurar, entre outros fatores, se (i) as metas estabelecidas no contrato foram atingidas; (ii) as despesas pagas com recursos repassados foram devidamente demonstradas e justificadas; (iii) os termos contratuais foram cumpridos; (iv) a OS agiu em conformidade com os princípios da Administração Pública; (v) foram observados todos os requisitos formais aplicáveis, tanto pela entidade quanto pelos gestores públicos responsáveis.

Ao cabo da instrução, a Corte pode julgar as contas regulares, irregulares ou parcialmente regulares e, quando entender pertinente, aplicar a sanção prevista no artigo 103 da LC 709/93²³, determinando a restituição, pela entidade, de despesas consideradas irregulares.

Na prática, há diversos fatores que podem contribuir para o julgamento pela irregularidade das contas, como qualquer dos aspectos mencionados anteriormente que são objeto de análise da Corte. É importante destacar que nem todos esses

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito;

II - ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar;

III - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, de diligência do Conselheiro Relator ou do Conselheiro Julgador Singular, ou de decisão do Tribunal de Contas;

IV - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinada;

V - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas; e

VI - reincidência no descumprimento de determinação ou Instruções do Tribunal de Contas.

²² Artigo 161 - Os órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo e respectivas autarquias, fundações, consórcios públicos, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público e suas subsidiárias deverão, até o dia 30 (trinta) de junho, prestar informações, por intermédio do sistema eletrônico disponibilizado por este Tribunal - SisRTS, relativas a todos os repasses financeiros ao Terceiro Setor efetuados por meio de contratos de gestão, termos de parceria, termos de colaboração, termos de fomento, convênios, auxílios, subvenções, contribuições, efetuados no exercício anterior, não selecionados no Sistema Audesp - Fase V.

²³ **Artigo 103** - As entidades referidas no inciso XVII do artigo 2º desta lei, que não comprovarem, perante o Tribunal de Contas, a aplicação dos auxílios, subvenções ou contribuições recebidas do Estado ou dos Municípios ficam sujeitas às penas de devolução da importância objeto da glosa e suspensão de novos recebimentos, sem prejuízo das sanções legais cabíveis.

fatores relacionam-se necessariamente a aspectos financeiros e que a reprovação das contas não implica automaticamente a imputação de ressarcimento de valores.

Pode-se encontrar na jurisprudência do TCESP, casos em que a prestação de contas foi julgada irregular em razão do não atingimento das metas, falhas de planejamento, ou falta de comprovação da vantajosidade da parceria (vide, por exemplo, TC-020522.989.19-3, TC-008493.989.20, TC-007605/026/18). Em nenhum desses casos foi determinada a restituição de valores.

Da mesma forma, a constatação de irregularidade de determinada despesa paga com recursos repassados não implica necessariamente que o valor em questão deva ser restituído. Em diversas situações, a ponderação de circunstâncias do caso concreto levou a Corte a decretar a irregularidade total ou parcial de prestação de contas, em razão de despesas consideradas inadequadas, sem determinar, no entanto, a devolução dos respectivos valores (vide, por exemplo, TC-011388.989.20-4, 011459.989.21, TC-011231.989.20-3, TC-018676.989.18-9, TC-011502.989.22).

A seguir, transcritos trechos de decisões nesse sentido, que exemplificam a racionalidade aplicada:

“Dessa maneira, acolho a manifestação da SDG e voto pela irregularidade da prestação de contas do exercício de 2019, decorrente de contrato de gestão firmado entre o Município de Rincão e o Instituto Innovare Gestão em Saúde Pública. Meu voto deixa de condenar a entidade à devolução de valores por não haver comprovação inequívoca de desvio de finalidade” (TC-008914.989.19 – Rel. Cons. Robson Marinho).

“Já no tocante aos serviços jurídicos, não há referência direta a tais atividades no edital e nem no contrato firmado entre as partes. Embora também se trate de serviços de suporte à gestão das unidades gerenciadas, no caso concreto não ficou claro que tais custos onerariam o ajuste, de forma que o pagamento de R\$ 35.100,00 encontra-se irregular. Deixo, no entanto, de propor a devolução dessa quantia em razão de os serviços terem sido efetivamente prestados em prol do objeto do Contrato de Gestão, sob pena de caracterizar enriquecimento ilícito por parte da Administração” (TC-017482.989.20 – Rel. Cons. Robson Marinho).

Há, ainda, ocasiões em que a Corte condenou a OS a restituir parcial ou integralmente os repasses recebidos, em razão de despesas não comprovadas ou

sem pertinência com o objeto do contrato de gestão, ou de ocorrências registradas nos contratos firmados pela OS com prestadores de serviços (vide TC-017270.989.19, TC-011363.989.19, TC-011028.989.17, TC-014286.989.18, TC-014653.989.20).

A determinação de ressarcimento de valores é medida recorrente na jurisprudência do TCESP. A título ilustrativo, a Corte determinou, apenas em 2023, a restituição de montante próximo de R\$ 180 milhões aos cofres municipais e estaduais, decorrentes de operações consideradas irregulares, compostas em grande parte por repasses públicos feitos ao terceiro setor²⁴ (não está disponível o montante relacionado exclusivamente a contratos de gestão).

Na hipótese de condenação a restituição de valores, a Corte tem ainda a prerrogativa de aplicar às OS penalidade de suspensão de recebimento de novos repasses até que seja demonstrado o efetivo ressarcimento, nos termos do artigo 103 da Lei Orgânica²⁵.

Destacam-se, abaixo, a título exemplificativo, trechos de decisões da Corte Paulista em que houve condenação à restituição de valores e suspensão de novos repasses:

“Ante o exposto, na linha das convergentes manifestações desfavoráveis, voto pela irregularidade da presente prestação de contas, determinando ao Instituto Biosaúde a comprovação da restituição do importe de R\$ 3.626.193,84, referente às despesas glosadas pelo Órgão Concessor, ficando suspensa de novos recebimentos até a prova de quitação nos autos, nos termos do art. 103, caput, da Lei Complementar nº 709/93” (TC-001224.989.18 – Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes).

“VOTO, ainda, pela condenação do Instituto Social Resgate à Vida a restituir ao erário de Osasco o valor de R\$ 1.588.117,01 (um milhão, quinhentos e oitenta e oito mil, cento e dezessete reais e um centavo), relacionado ao valor impugnado no Parecer Conclusivo pelo Município de Osasco, e ao pagamento à empresa PPAS Médicos Eireli, atualizado até o efetivo pagamento, suspendendo-o de novos recebimentos, enquanto não demonstrar sua regularização perante este Tribunal de Contas, conforme art.

²⁴<https://www.tce.sp.gov.br/6524-tcesp-determina-devolucao-r-180-milhoes-aos-cofres-publicos-2023#:~:text=31%2F01%2F2024%20%2D%20S%C3%83O,p%C3%BAblicos%20feitos%20ao%20terceiro%20setor>. Acesso em 15/04/2025.

²⁵ **Artigo 103** - As entidades referidas no inciso XVII do artigo 2º desta lei, que não comprovarem, perante o Tribunal de Contas, a aplicação dos auxílios, subvenções ou contribuições recebidas do Estado ou dos Municípios ficam sujeitas às penas de devolução da importância objeto da glosa e suspensão de novos recebimentos, sem prejuízo das sanções legais cabíveis.

103 Lei Complementar nº 709/1993” (TC-016388.989.18 – Rel. Cons. Dimas Ramalho).

“Em decorrência do julgamento e do sobrepreço identificado pelo Órgão Concessor, condeno a Associação Movimento Educacional à restituição aos cofres municipais do valor de R\$ 30.813,92, com as devidas correções e atualizações monetárias até a data do efetivo recolhimento, ficando proibida de receber novos repasses até que regularize sua situação perante este E. Tribunal, nos moldes do artigo 103 de nossa Lei Orgânica” (TC-010931.989.20 – Rel. Cons. Renato Martins Costa).

Quanto ao **controle concomitante**, ocorre essencialmente por meio de acompanhamento de execução dos contratos de gestão. De acordo com o item 10.4.1 da Ordem de Serviço SDG nº 01/2025²⁶, a Fiscalização pode, levando em conta princípios da materialidade, relevância e histórico de irregularidades, realizar acompanhamento concomitante de execução de contratos de gestão.

Ao realizar o acompanhamento, a auditoria verifica, entre outros, a realização das atividades pactuadas, o atingimento de metas, o cumprimento do cronograma de repasses e a pertinência das despesas pagas até o momento. A mesma Ordem de Serviço determina, no item 10.4.4.4 que na hipótese de serem constatadas ocorrências com potencial de iminente prejuízo ao interesse público, o processo é submetido ao Relator com proposta de notificação.

Nessas situações, os responsáveis são notificados para ciência dos apontamentos registrados pela Fiscalização, sendo-lhes facultada a apresentação de eventuais justificativas. Embora não haja decisões intermediárias em relação aos acompanhamentos, as informações levantadas pela auditoria e os eventuais esclarecimentos prestados compõem a ponderação realizada na ocasião do exame das prestações de contas ao final do exercício.

O acompanhamento de execução tem papel muito relevante, na medida em que sinaliza eventuais impropriedades antes da conclusão do exercício, quase em tempo real, oferecendo aos responsáveis a possibilidade de adotar medidas tempestivas para sanear as falhas apontadas ou reduzir seus impactos.

²⁶ 10.4.1 O acompanhamento da execução dos ajustes selecionados é facultativo, ficando sua realização a critério da Fiscalização, de acordo com os princípios da materialidade, relevância e histórico de irregularidades. Havendo acompanhamento, este deverá observar o que segue(...).

Por fim, com relação ao controle prévio, refere-se à fiscalização realizada antes da concretização de um ato administrativo ou da execução de um contrato, com o objetivo de evitar irregularidades e garantir a conformidade com a legislação e os princípios da administração pública.

É importante pontuar que alguns autores fazem uma distinção entre os termos “controle prévio” e “controle preventivo”, embora muitas vezes sejam tratados como sinônimos. Scapin entende que a característica preventiva do controle se relaciona à função de prevenir a concretização do dano ou de irregularidade, e que não se vincula necessariamente ao momento em que é exercido, como sugere a ideia de “controle prévio” (Scapin, 2016).

Essa será importante mais à frente, quando são estudadas em mais detalhes as duas modalidades de atuação cautelar previstas no Regimento Interno do TCESP, relacionadas a (i) procedimentos de contratação ou concurso público e (ii) suspensão de pagamentos.

A prerrogativa para ambos os casos origina do item 10, do parágrafo único do artigo 53 do Regimento, que estabelece que o Tribunal Pleno tem competência para *“requisitar para exame, na forma da lei, informações e documentos relativos a certames licitatórios ou procedimentos de contratação direta e, se for o caso, suspender cautelarmente os respectivos atos, inclusive pagamentos, podendo a decisão ser revogada a qualquer momento”*.

Considerando que o foco deste estudo recai sobre essa forma de atuação, parece pertinente adentrar de forma mais detalhada em cada uma dessas modalidades.

O procedimento de **Cautelar em Processo de Contratação – CPC** é regulado pelos artigos 219-A a 219-G do Regimento Interno do TCESP. Importa mencionar que a matéria foi revista recentemente, por meio da Resolução nº 16/2024, publicada em 02/12/2024, que detalhou o procedimento aplicável, alterando inclusive a denominação do antigo exame prévio de edital para cautelar em procedimento de contratação.

O artigo 219-A estabelece que o TCESP pode requisitar informações e cópias de editais ou procedimentos de contratação elaborados pelos órgãos sujeitos a sua jurisdição.

Após análise da documentação submetida, o Tribunal Pleno, ou o Relator *ad referendum* do Plenário, em caso de urgência, pode determinar a suspensão do

certame (artigo 219-B, *caput* e parágrafo único). O processo, então, segue o rito sumaríssimo delineado pelo artigo 219-D, devendo ser concluído por resolução de mérito acerca da regularidade do edital ou procedimento de contratação, a ser proferida em até 25 dias úteis contados do recebimento das informações pela Corte (artigo 219-C), após manifestação dos órgãos consultivos da Casa (Assessoria Técnico-Jurídica, Procuradoria da Fazenda do Estado e Ministério Público de Contas), conforme aplicável a cada caso.

O essencial a se destacar é que o procedimento do CPC é sempre anterior à contratação e que comporta ato cautelar da Corte por meio da suspensão do procedimento de seleção.

O rito de CPC aplicável aos contratos de gestão é, pois, o mesmo que se utiliza para licitações promovidas por órgãos da Administração Pública, na medida em que não há, no Regimento ou na Lei Orgânica, qualquer previsão que estabeleça distinção entre as matérias ou que restrinja a sua utilização.

O TCESP, inclusive, recebe representações como CPC, visando a analisar procedimentos de chamamento público promovidos por Prefeituras ou órgãos estaduais para a seleção de OS visando à formalização de contrato de gestão. A Corte já determinou, em diversas ocasiões, a suspensão cautelar de chamamento (vide TC-021821.989.21, TC-020492.989.19, TC-001845.989.20, TC-001463.989.24, TC-019559.989.20, TC-006038.989.22, TC-019771.989.19, TC-017458.989.21, entre outros).

Não há, pois, real controvérsia acerca da competência do TCESP para proceder à análise prévia dos editais de chamamento público, aplicando a mesma lógica dos exames prévios de editais de licitação, com vistas a verificar se os critérios e procedimentos adotados pelo órgão público para seleção da entidade parceira se coadunam com os princípios da administração pública e a legislação aplicável.

Já a **Cautelar de Suspensão de Pagamentos – CSP**, regulada no artigo 219-H, *caput*, do Regimento²⁷, pode ser determinada pelo Plenário, a pedido de

²⁷ **Art. 219-H.** Por proposta de Conselheiro, o Tribunal de Contas do Estado poderá assinar prazo de 48 (quarenta e oito) horas para que o órgão ou entidade jurisdicionado apresente, sob pena de multa, esclarecimentos sobre irregularidades verificadas no curso da execução de contratos e, diante de atos insanáveis e/ou não justificados, conceder medidas cautelares de suspensão de pagamentos, consoante estabelece o número 10 do parágrafo único do art. 53 deste Regimento Interno, aplicando-se, no que couber, as disposições dos artigos 219-A a 219-F deste Regimento.

Conselheiro, em caso de atos insanáveis ou injustificados ocorridos durante o curso da execução de contratos.

Trata-se de matéria regulada recentemente pela Corte, por meio da Resolução nº 17/2024, publicada em 06/12/2024, que acresceu o referido artigo ao Regimento, embora já houvesse previsão de sustação de pagamentos no item 10 do parágrafo único do artigo 53.

Na prática, quando constatado indício de irregularidade, o Conselheiro Relator pode notificar os responsáveis para que prestem esclarecimentos em 48 horas e, caso os atos questionados não possam ser sanados ou não sejam justificados, pode levar ao Plenário proposta de suspensão de pagamentos.

Quanto aos efeitos da medida a suspensão deve ser comunicada ao Poder Legislativo que possui a prerrogativa de decidir acerca da sustação do contrato²⁸. No entanto, o parágrafo 3º do artigo 219-H²⁹ explicita que a cautelar aplicada pelo TCESP não se sujeita à ação do Legislativo e se mantém, mesmo na hipótese de decisão da Assembleia ou da pertinente Câmara Municipal pela continuidade da execução contratual. A revogação da cautelar é, pois, de competência exclusiva do Plenário, de forma que a medida subsiste até que a Corte determine seu cancelamento, independentemente de ação ou omissão de órgão externos.

O procedimento a ser seguido em CSP é o mesmo aplicável a CPC, adotando-se rito sumaríssimo até decisão de mérito acerca da regularidade ou irregularidade da contratação.

No caso do CSP, o seu caráter preventivo não se relaciona ao momento em que medida é aplicada. Isso porque não há nenhuma especificação nesse sentido nas normas do TCESP, diferentemente do que ocorre com CPC. Não se confunde, pois, com controle prévio, entendido como aquele que se realiza anteriormente à concretização do ato que o motiva, podendo ser aplicada em qualquer momento, inclusive em fiscalização concomitante ou posterior, com vistas a prevenir a ocorrência ou o agravamento de dano.

²⁸ Art. 219 – H (...)

§ 2º Deferida a medida, o Poder Legislativo correspondente será oficiado para que, nos termos do art. 71, § 1º, da Constituição Federal, decida sobre a sustação do contrato.

²⁹ Art. 219-H (...)

§3º Independentemente da inércia ou manifestação expressa do Poder Legislativo pela continuidade da execução contratual, a revogação da cautelar será deferida exclusivamente pelo Pleno, uma vez verificado que não mais subsistem as causas que levaram à suspensão do pagamento e colhidas, previamente, as manifestações do Ministério Público de Contas e, se for o caso, da Procuradoria da Fazenda do Estado.

Importa destacar que, até a conclusão deste estudo, a única ocasião em que o TCESP aplicou medida de CSP foi no caso que será mencionado no capítulo seguinte, e que motivou a reflexão sobre o tema.

5 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO

Foram abordadas, no capítulo anterior, as formas de atuação prévia, concomitante e posterior do TCESP em relação aos contratos de gestão, bem como a forma em que a Corte vem fiscalizando as relações dos órgãos da Administração Pública com as entidades do terceiro setor.

Viu-se que as modalidades de atuação cautelar tratadas, CPC e CSP, não foram concebidas especificamente para contratações envolvendo parceiros do terceiro setor. No entanto, não há, da mesma forma, previsão regulamentar que limite a sua aplicação para esses casos. O emprego de CPC para exame de chamamentos públicos para seleção de OS é, inclusive, matéria pacífica no TCESP.

O que este estudo pretende investigar, contudo, é se há embasamento legal e regulatório para a atuação cautelar do TCESP sobre essas relações que não envolvem diretamente órgãos da Administração Pública. A partir dessa primeira etapa, o intuito é analisar de que maneira essa atuação poderia se materializar e ponderar potenciais benefícios e desafios dessa forma de controle.

A reflexão foi motivada por decisão recente do TCESP, em sede do TC-004232.989.25, que determinou a suspensão de pagamentos de uma OS a uma empresa privada por ela contratada para prestação de serviços, em razão de indícios de irregularidades no processo de seleção dessa empresa.

Trata-se da primeira determinação de suspensão de pagamentos expedida pela Corte, e chama a atenção que tenha ocorrido sobre ajuste firmado por uma OS com um particular. Por seu ineditismo, o caso desperta reflexão sobre a amplitude e os limites da atuação do controle externo sobre os contratos de gestão.

O intuito não é adentrar no mérito da decisão ou nos detalhes fáticos do caso, mas, refletir sobre as possibilidades de atuação cautelar, eventuais implicações da ampliação desse escopo e potenciais desafios e cuidados na aplicação dessas medidas.

Primeiramente, então, cabe fazer um breve panorama da decisão que motivou este estudo, apenas para contextualizar a origem e a pertinência do debate.

5.1 CONTEXTO DO TC-004232.989.25

O caso em questão foi objeto de deliberação na Sessão do Plenário do TCESP de 26/02/2025, no âmbito do TC-004232.989.25, sob relatoria do E. Conselheiro Dimas Ramalho. Em razão do seu ineditismo, a decisão adotada nesse episódio revela-se de grande interesse para refletir acerca da atuação da Corte, na prática, na fiscalização de parcerias firmadas com o terceiro setor, em especial de contratos de gestão.

Trata-se de Representação protocolada por pessoa jurídica de direito privado, em face de ato praticado pelo Centro de Estudo e Pesquisas Dr. João Amorim – CEJAM, Organização Social atuante na área da saúde.

Importante contextualizar o caso a partir de um breve histórico. O CEJAM celebrou com o Município de São José dos Campos, em 29/04/2024, o Contrato de Gestão nº 343/2024, cujo objeto envolve a administração, o gerenciamento e a operacionalização das atividades da Unidade de Pronto Atendimento – UPA 24h Campo dos Alemães e atividades correlatas de conservação e manutenção de próprios públicos permissionados. O ajuste está em trâmite no TCESP, sob o TC-015692.989.24, sem decisão transitada em julgado até o momento³⁰.

As mesmas partes firmaram, ainda, o Contrato de Gestão nº 408/2024, com vistas à administração, ao gerenciamento e à operacionalização das atividades da UPA 24h Alto da Ponte e unidades de saúde da rede assistencial: UBS Alto da Ponte, UBS Altos de Santana, UBS Jd. Telespark e UBS Santana, e atividades correlatas de conservação e manutenção de próprios públicos permissionados. O ajuste está igualmente em trâmite no TCESP, sob o TC-000106.989.25, sem decisão transitada em julgado até o momento³¹

Durante a vigência desses Contratos, o CEJAM emitiu o Chamado de Contratação nº 062/2024, visando à seleção de empresa privada para prestação de serviços médicos especializados em clínica geral, pediatria e ginecologia, para exercer atividade nas duas Unidades de Pronto Atendimento (UPA) e quatro Unidades Básicas de Saúde (UBS) sob sua gestão.

Trata-se, pois, de processo seletivo elaborado pelo CEJAM, na qualidade de gestora de UPAs e UBSs, sem envolvimento direto da Prefeitura.

A autora da Representação, em suas razões, alegou a ocorrência de irregularidades no Chamado, que poderiam comprometer a lisura do procedimento.

³⁰ Data de referência: 03/04/2025.

³¹ Data de referência: 03/04/2025.

Após a manifestação dos interessados e a juntada de documentos, o caso foi levado ao Plenário da Corte, em sessão de 26/02/2025, ocasião em que foi aplicada a medida de suspensão cautelar de pagamentos pelo CEJAM à empresa contratada, cientificando-se a Prefeitura e Câmara Municipal.

Ressalta-se que, após a decisão preliminar, o processo seguiu para instrução dos órgãos técnicos da Casa e, até a conclusão deste trabalho, não havia sido julgado de forma definitiva.

As questões fáticas e a resolução final do mérito não são, contudo, o foco deste estudo. Não se pretende, pois, adentrar na discussão dos detalhes do caso, até em razão de não haver decisão final sobre a matéria. Nesse sentido, é de maior interesse destacar as ponderações que se originam em função do ineditismo da medida.

Inicialmente, importa investigar se o TCESP tem competência para atuar, em caráter cautelar sobre essas relações que não envolvem diretamente órgãos da administração pública, mas dois entes de direito privado.

5.2. COMPETÊNCIA DO TCESP PARA ATUAÇÃO CAUTELAR SOBRE CONTATOS ENTRE OS E PARTICULARES

A reflexão acerca da competência do TCESP para atuação cautelar sobre processo de contratação promovidos por OS no âmbito de contratos de gestão não se afasta muito da interpretação cristalizada na ADIN nº 1923 do STF, em que se firmou o entendimento de que os Tribunais de Contas teriam jurisdição sobre os atos praticados pelas entidades do terceiro setor responsáveis pela aplicação de recursos públicos.

Importante relembrar, então, o voto condutor da referida decisão, proferido pelo Ministro Luiz Fux, que reconhece a competência e do Tribunal de Contas para controlar a aplicação de verbas públicas, conforme trecho destacado:

“O âmbito constitucionalmente definido para o controle a ser exercido pelo Tribunal de Contas da União (CF, art. 70, 71 e 74) e pelo Ministério Público (CF, arts. 127 e seguintes) não é de qualquer forma restringido pelo art. 4º, caput, da Lei nº 9.637/98, porquanto dirigido à estruturação interna da organização social, e pelo art. 10 do mesmo diploma, na medida em que trata apenas do dever de representação dos responsáveis pela fiscalização, sem mitigar a atuação de ofício dos órgãos constitucionais”.

No Capítulo 2, foi abordado, com maior riqueza de detalhes, a legislação aplicável e sua interpretação, que garante a jurisdição do Tribunal sobre as parcerias firmadas pela Administração com entidades do terceiro setor.

Tendo em vista não se tratar de questão controversa, eis que o TCESP tem atuado por anos em numerosos processos desta natureza, cabe resgatar aqui apenas os principais pontos ali apresentados.

Em síntese, as OS, embora sejam entidades de direito privado, estão sujeitas à fiscalização do Estado e, conseqüentemente dos Tribunais de Contas, em razão de receberem recursos públicos, vez que quem faz a gestão de dinheiro de origem estatal ou administra bens ou interesses públicos tem o dever de prestar contas aos órgãos competentes ao exercício da sua fiscalização. Assim, ao atuarem como gestoras de recursos públicos, as entidades do terceiro setor se sujeitam ao escrutínio da fiscalização quanto à aplicação dos valores repassados.

O fato de se tratar de relação entre a OS e empresa privada em nada altera esse panorama, na medida em que as fornecedoras e prestadoras são remuneradas com os recursos recebidos do órgão concessor. Assim, os procedimentos de seleção realizados pelas OS devem ser adequados para garantir que a contratação atenda, da melhor forma possível, ao interesse público.

Nesse sentido, o exame da aplicação dos recursos se mostra indissociável da análise das contratações formalizadas pela OS. Com efeito, em sede de exame de prestação de contas, a Corte analisa despesas pagas com as verbas repassadas, avaliando também a regularidade das contratações de terceiros, como visto no Capítulo 3.

Mister reforçar que se trata de procedimentos de seleção e contratação promovidos pelas OS que estejam atuando como gestoras de recursos públicos por meio de Contrato de Gestão formalizado com órgãos jurisdicionados do TCESP. O que define, pois, a competência da Corte é a utilização de verbas provenientes de repasses da Administração Pública no âmbito do Estado ou dos Municípios de São Paulo.

Embora não se sujeitem às regras aplicáveis às licitações, como as Leis nº 8.666/93 ou nº 14.133/2021, eis que são entes de direito privado, as OS devem observar, ao gerir as verbas recebidas, os princípios da Administração Pública, como

impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e economicidade, previstos nos artigos 37, *caput*, e 70, *caput*, ambos da Constituição Federal³².

Ademais, a Lei nº 9.637/98, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, determina, em seu artigo 4º, VIII³³, que as OS devem adotar regulamento próprio contendo procedimentos para a contratação de obras e serviços. Previsão análoga também se encontra no artigo 19³⁴ da Lei Complementar Estadual nº 846/1998, que trata do mesmo tema no âmbito do Estado de São Paulo.

Assim, tendo em vista que faz parte do escopo do TCESP a análise dos dispêndios efetuados pelas OS na condução do Contrato de Gestão, e que a Corte vem atuando de forma sistemática no exame das prestações de contas desses ajustes, não haveria razão para que essa competência não pudesse ser exercida em caráter cautelar. Em outras palavras, a antecipação desse juízo em nada descaracterizaria os limites de atuação do Tribunal.

Não há, ainda, previsão específica no Regulamento Interno ou na Lei Orgânica que limite a atuação cautelar a uma modalidade específica de contratação. Ao contrário, o caput do artigo 219-A, que trata de CPC, e do artigo 219-H, que trata de CSP, esclarecem, respectivamente, que se aplicam a “*procedimentos de contratação elaborados pelos órgãos sujeitos a sua jurisdição*”, ou “*órgão ou entidade jurisdicionado*”. E, como mencionado anteriormente ao analisarmos o artigo 14 da LC nº 709/1993, as entidades do terceiro setor gerenciando ou administrando bens e valores públicos se incluem no alcance da jurisdição da Corte.

Dessa forma, do ponto de vista legal e regulamentar, é possível concluir que o TCESP tem, de fato, competência para fiscalizar, seja em momento posterior, em sede de prestação de contas, ou prévio, em sede de CPC, as contratações formalizadas ou

³² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

³³ Art. 4º Para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, devem ser atribuições privativas do Conselho de Administração, dentre outras: (...)

VIII - aprovar por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros, o regulamento próprio contendo os procedimentos que deve adotar para a contratação de obras, serviços, compras e alienações e o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade.

³⁴ **Artigo 19** - A organização social fará publicar na imprensa e no Diário Oficial do Estado, no prazo máximo de 90 (noventa) dias contados da assinatura do contrato de gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público.

o processo de seleção de empresas privadas promovidos por OS atuando na qualidade de gestora de recursos públicos.

O Capítulo 4 detalhou as modalidades de atuação cautelar do TCESP sobre os contratos de gestão e as relações entre órgãos da Administração e OS. Considerando-se, então, que, como concluído anteriormente, o TCESP tem competência para atuar cautelarmente sobre as relações entre OS e particulares no âmbito da execução de contrato de gestão, os procedimentos de CPC e CSP poderiam se aplicar, em teoria, da mesma forma a essas contratações.

Cabe, pois, aprofundar as particularidades de cada uma dessas modalidades, ponderando eventuais desafios e benefícios da sua aplicação no controle das relações privadas envolvendo as OS, refletindo sobre caminhos possíveis.

5.3. CAUTELAR EM PROCESSO DE CONTRATAÇÃO – CPC

Em se tratando de CPC, a distinção que se coloca em relação aos certames promovidos pelos órgãos públicos não é de caráter processual, mas da própria análise de mérito. Diferentemente do que ocorre no exame prévio de editais de licitação, a avaliação, quando se trata de processos de seleção realizados por OS não pode se basear no cumprimento de requisitos e procedimentos estabelecidos na legislação que rege licitações e contratos administrativos, vez que essas entidades não se sujeitam à Lei nº 14.133/2021.

Assim, o exame, em tese, poderia se pautar apenas pelos princípios da administração pública, delineados nos artigos 37 e 70, da Constituição, e os termos do regulamento próprio de cada entidade.

Esse é um primeiro aspecto que pode representar um desafio para o controle externo, na medida em que o exame baseado em interpretação principiológica pode se revelar mais complexo do que uma análise baseada em regras e processos estabelecidos pela legislação, como no caso de licitações voltadas à celebração de contratos administrativos.

Embora os princípios da Administração Pública sejam parâmetros comuns a todas as modalidades de contratação, o fato de as OS se balizarem por regulamento próprio resulta na falta de homogeneidade de regras universais. Essa variação pode representar um entrave relevante na criação de uma linha de entendimento uniforme e uma jurisprudência consistente.

A título ilustrativo, o Regulamento de Compras do CEJAM³⁵ prevê a possibilidade de contratação por meio de cotação de um único fornecedor para compras ou serviços com valor igual ou inferior a R\$ 2640,00. Já o Regulamento da Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM³⁶ determina que é dispensável o procedimento de seleção de fornecedores para compras ou serviços que envolvam valores estimados iguais ou inferiores a R\$ 500,00.

Assim, uma contratação direta, que dispensa procedimento de seleção, para realização de um mesmo serviço no valor de R\$ 1000,00, por exemplo, poderia ser considerada regular se efetuada pelo CEJAM e irregular se promovida pela SPDM, de acordo com os seus regulamentos. Nessa hipótese, o que se avaliaria seria apenas a observância ao regulamento, ainda que isso resulte em tratamento diverso para uma situação idêntica? Ou a análise seria pautada exclusivamente pelos princípios constitucionais?

Quando o controle externo adentra aos meandros dos procedimentos de contratação das OS, é possível que questões como essa precisem eventualmente ser endereçadas na busca pela uniformização de entendimentos. Na ausência de regramento específico universal, caberá à jurisprudência a construção de parâmetros balizadores dessa análise.

Uma potencial consequência de uma fiscalização que se aprofunde no exame minucioso dos termos de um edital de seleção, em cotejo com o regulamento da OS em questão, é de que, indiretamente, os regulamentos acabem se tornando o próprio objeto de escrutínio e que haja uma tendência a se buscar uma padronização de regras, utilizando-se como parâmetro a lei de licitações.

Em última instância, o que se arrisca é restringir a autonomia das OS para desenvolver seus regramentos e até mesmo para definir critérios para a seleção de seus prestadores, equiparando-se o seu tratamento àquele dispensado aos órgãos da administração pública, sujeitos a legislação específica.

Como visto, o procedimento de CPC só se aplica a situações em que a contratação ainda não foi formalizada, de forma que não cabe, nessa modalidade,

³⁵ Disponível em https://adm.cejam.org.br/storage/transparentias_docs/e1d09910-16eb-11ec-afc5-53f7bf654e5c.pdf. Acesso em 05/04/2025.

³⁶ Disponível em <https://sysweb.spdmpais.org.br/imagensapi/File/GetFile?id=b3704eeeb6424e47bb1d347e15c3c021>. Acesso em 05/04/2025.

adentrar-se na análise da execução ou nem mesmo do teor dos contratos, vez que esse tipo de exame fugiria ao seu escopo.

Assim, a avaliação feita é exclusivamente restrita ao procedimento de seleção conduzido pela OS. Não se consideram, pois, quaisquer outros aspectos como a qualidade do serviço, as atividades executadas, a despesa paga ou nem mesmo o preço pactuado, vez que o exame se concentra na etapa anterior à contratação.

O modelo se mostra perfeitamente adequado para o exame de uma licitação promovida por órgão da Administração, vez que nesse caso é papel do controle externo avaliar se a legislação aplicável foi plenamente observada. Dessa forma, uma análise cautelar centrada no procedimento licitatório adotado é plenamente compatível com esse propósito.

Já quanto a uma contratação efetuada por uma OS, é possível aplicar-se o mesmo controle integralmente procedimental, descolado, pois, de qualquer aspecto de resultado, exercendo-se o controle no exato mesmo formato?

Essas considerações suscitam um outro questionamento, sobre o qual parece pertinente refletir quando se pensa na atuação do controle externo: o que se pretende tutelar e de que forma a atuação dos Tribunais de Contas pode afetar esse panorama?

Não há, evidentemente, resposta única e certa para essas indagações. Mas a reflexão a esse respeito é relevante, pois as respostas dadas pela Corte em casos futuros envolvendo relações entre OS e particulares podem indicar uma visão acerca do objetivo e da importância das parcerias com o terceiro setor.

Para debater a questão, faz sentido resgatar o conteúdo do Capítulo 2.1, em que se discorreu sobre a origem das organizações sociais e dos contratos de gestão. Foi mencionado ali que derivam dos paradigmas do modelo gerencial, que busca um aumento de eficiência na gestão de serviços públicos, mediante a delegação a entidades privadas de atividades originalmente privativas do Estado.

Em brevíssima síntese, um dos pilares conceituais do modelo é a noção de que os trâmites legais e burocráticos a que se sujeita a Administração não se impõem a mesma medida sobre os atores privados, o que lhes permitiria, em tese, maior celeridade e flexibilidade na execução de atividades e na gestão de processos. É um modelo, pois, focado em resultados, que sugere um controle por desempenho, em substituição ao controle de meios.

Falou-se também sobre a resposta trazida pelos princípios de governança pública, que visam a equilibrar a busca por eficiência e resultados com princípios

democráticos, transparência e interesse público. Com base nessa abordagem, o atingimento das metas e a execução dos serviços de maneira satisfatória deixam de ser o único critério de avaliação das parcerias, retomando-se a preocupação com aspectos formais, focados em *accountability*.

A análise prévia de procedimentos de seleção promovidos por OS para contratar particulares parece demonstrar uma aproximação com os paradigmas do modelo de governança, em detrimento do modelo gerencial.

A questão que se coloca para o controle externo, no entanto, reside justamente em encontrar um meio termo para que não se priorize os fins independentemente dos meios e para que, ao mesmo tempo, não se concentre apenas nos processos desconsiderando-se os resultados. Trata-se, pois de buscar um equilíbrio dentro do espectro entre os extremos: controle X autonomia, burocracia X flexibilidade, procedimento X resultado.

Como mencionado anteriormente, nos exames de prestações de contas, a jurisprudência do TCESP demonstra constante exercício de ponderação entre aspectos procedimentais e resultados alcançados para determinar a regularidade das despesas realizadas e a eventual restituição de montantes considerados impróprios.

O desafio que agora se apresenta é como transpor essa mesma ponderação para a atuação em sede cautelar, ou como adaptar a análise feita em CPC de licitações para a realidade dos contratos de gestão, especialmente porque, nesse estágio, não há elemento a ser equilibrado no outro extremo do espectro, vez que não existe ainda resultado a ser sopesado.

Importa discutir, ainda, qual seria o propósito de uma análise desvinculada da variante “resultados” e se esse fator é imprescindível quando se trata de contrato de gestão. Se, dada sua lógica e natureza peculiar, a atuação da OS poderia ser examinada apenas sob o aspecto procedimental, como ocorre com os órgãos públicos.

Inicialmente, pareceria simples concluir que a ausência de elemento consequencial, tão relevante na avaliação de parcerias com o terceiro setor, inviabilizaria a submissão das contratações realizadas por OS ao rito de CPC e que qualquer análise nesse sentido deveria ser remetida ao exame de prestações de contas.

Todavia, antes de se decidir pela inadequação ou inconveniência da atuação cautelar por meio de CPC sobre essas relações entre OS e terceiros, é importante ponderar os potenciais benefícios dessa abordagem.

Os ganhos potenciais mais evidentes seriam o incremento de assertividade do controle e a possibilidade de prevenir contratações inadequadas. Via de regra, o procedimento de CPC tem origem em uma representação encaminhada ao TCEP por parte interessada ou por proposta do Ministério Público de Contas ou da Procuradoria da Fazenda do Estado. A Corte, então, baseada nas informações trazidas a seu conhecimento, analisa as impropriedades suscitadas pelo pedido, o que permite um aprofundamento muito maior no exame focado naqueles aspectos do que possivelmente ocorreria em sede de controle posterior.

Isso porque nem sempre as informações disponibilizadas ao TCEP nas prestações de contas são completas e detalhadas. Especialmente no âmbito dos contratos de gestão firmados pelos Municípios, não há uniformidade quanto ao formato e ao conteúdo dos demonstrativos apresentados pelas OS, tampouco quanto à profundidade dos relatórios governamentais e pareceres conclusivos elaborados pelas Prefeituras. Não é incomum, inclusive, encontrar na jurisprudência da Corte casos em que não tenha havido sequer prestação de contas ou que os documentos fornecidos sejam precários (vide TC-009207.989.18, TC-004546.989.21, TC-013557.989.22, TC-013564.989.22, TC-006713.989.19, TC-013420.989.19, TC-018797.989.22, entre outros).

Assim, é possível que, em função de prestações de contas incompletas ou defasadas, a Fiscalização não tenha sequer acesso a toda a documentação necessária para apurar uma irregularidade ocorrida na seleção de um prestador terceirizado.

Nesse sentido, uma atuação quase em tempo real, voltada à apuração de impropriedade pontual relatada por meio de representação permite maior aprofundamento do aspecto investigado, potencializando um controle mais efetivo.

Há, ainda, evidentemente, o benefício potencial inerente a qualquer atuação cautelar que se refere à possibilidade de evitar dano antes que ele ocorra, ou prevenir o seu agravamento.

Embora a prerrogativa do TCEP para esse tipo de atuação cautelar já estivesse presente no Regimento, reconhecê-la expressamente e assentar entendimento jurisprudencial confirmando a possibilidade de exame desses

processos seletivos em sede de CPC pode ser um importante indicativo da postura do Tribunal na busca por controle mais próximo e efetivo sobre as condutas adotadas pelas OS, para além da eficiência da sua gestão.

Nesse aspecto, importante considerar que as decisões e manifestações do TCESP podem exercer influência normativa e comportamental sobre os agentes que gerem recursos públicos. Esta influência pode ser compreendida de forma mais ampla à luz da economia comportamental, que introduz elementos psicológicos e sociológicos na análise das decisões dos atores econômicos.

A economia comportamental, conforme conceitos desenvolvidos por autores como Daniel Kahneman (2012) e Richard Thaler (2018), entende que decisões humanas são influenciadas por vieses cognitivos, atalhos mentais e pela arquitetura das escolhas. Ao se aplicar essa lente analítica à atuação das OS no âmbito dos contratos de gestão, percebe-se que as decisões proferidas pelo TCESP funcionam como "sinais" ou "*nudge regulators*", capazes de alterar comportamentos organizacionais por meio de incentivos indiretos.

Nesse sentido, a confirmação da possibilidade de exame prévio de editais de seleção pode resultar em um estímulo às entidades para promover práticas mais transparentes nos procedimentos de contratação de fornecedores e prestadores de serviço, com o intuito de evitar que a Corte venha a determinar a paralisação dos certames. Pode incentivar, ainda, as OS a aprimorarem os seus regulamentos de compras, com vistas a detalhar etapas, processos e requisitos para suas contratações que se mostrem compatíveis com os princípios da Administração também como forma de embasar e justificar as condutas adotadas.

Dessa forma, os potenciais ganhos de assertividade e tempestividade do exame dos procedimentos de seleção promovidos pelas OS por meio de CPC se mostram relevantes e alinhados com os conceitos do modelo de governança, na medida em que viabilizam um incremento de transparência acerca das contratações, uma atuação mais rápida do TCESP e podem contribuir para prevenir a malversação de recursos públicos.

Importante distinguir que as ressalvas e os questionamentos aqui apresentados não se referem à submissão dos processos de seleção ao rito de CPC, mas ao teor da análise que o controle externo venha a fazer nessa ocasião e à potencial generalização da medida de paralisação desses certames. Em outras palavras, não se vislumbra prejuízo na submissão de representações ao rito de CPC, já que, como

visto, a atuação do TCESP nessa etapa pode trazer importantes benefícios no sentido da efetividade do controle, mas é importante que a suspensão dos processos seletivos seja aplicada de forma parcimoniosa.

Até porque, do ponto de vista das implicações práticas da medida, há que se levar em consideração, ainda, que a suspensão de um processo de seleção de fornecedores pode impactar diretamente a execução das atividades previstas no Plano de Trabalho e, a depender do teor da contratação em questão, afetar até mesmo a disponibilidade ou a qualidade do serviço prestado ao usuário final, consequências opostas ao propósito das parcerias.

Retorna-se, então, ao desafio de equilibrar os benefícios de um controle mais assertivo com a autonomia das OS e a desburocratização das relações e da gestão dos serviços públicos delegados.

Um caminho possível na busca por esse equilíbrio seria priorizar a paralisação de processos de seleção apenas para casos de flagrante afronta aos princípios constitucionais, situações em que o prosseguimento do processo e a formalização de contrato com a empresa vencedora seriam notoriamente contrários ao interesse público.

Nos demais casos, ainda que haja indícios de inadequação, o caminho menos gravoso seria permitir o andamento do processo de seleção e da consequente contratação, emitindo-se recomendações (i) à OS, para que eventualmente reavalie as condutas adotadas, em face das questões suscitadas pela representação; (ii) ao órgão concessor, para que acompanhe a formalização da contratação e a execução dos serviços pactuados, tomando as medidas cabíveis em caso de constatação de irregularidade; e (iii) à própria Fiscalização, para que analise em maior profundidade os desdobramentos da contratação e seus resultados, em sede de exame de prestação de contas.

Dessa forma, o controle, ainda que deslocado para momento posterior, poderia se beneficiar de maior assertividade ao manter o foco sobre o ajuste que resultar do processo de seleção escrutinado em CPC. E, na ocasião do julgamento de prestação de contas, as eventuais impropriedades que se confirmarem poderão ser devidamente sopesadas com variáveis de resultado, evitando-se uma análise exclusivamente procedimental.

5.4. CAUTELAR DE SUSPENSÃO DE PAGAMENTOS – CSP

Com relação ao procedimento de CSP, é relevante destacar que, embora seja medida considerada cautelar, pode ser adotada em qualquer momento do processo. Diferentemente de CPC, portanto, não se limita ao controle prévio, mas se associa a “irregularidades verificadas no curso da execução de contratos” e a “atos insanáveis e/ou não justificados”, conforme estabelece o caput do artigo 219-H³⁷ do Regimento.

Em razão disso, os potenciais benefícios e desafios da aplicação da medida podem variar substancialmente em função do momento processual em que ela é determinada.

Da mesma forma que se viu em CPC, a utilização de CSP para contratos firmados entre OS e particulares pode oportunizar uma atuação mais tempestiva e potencial incremento da eficácia do controle, na medida em que traz foco a uma ação de caráter preventivo, que visa a evitar o mal uso do dinheiro público ao invés de limitar-se à imposição de reparação posterior.

Em que pese a Corte ter alcançado importantes resultados no julgamento de prestações de contas, impondo a restituição de valores significativos aos cofres públicos, como mencionado no Capítulo 4, o tempo decorrido entre o dispêndio do recurso e o seu efetivo ressarcimento pode ser bastante extenso, até porque a execução da medida imposta pelo TCESP extrapola suas competências e pode depender, muitas vezes, da atuação do Poder Judiciário em caso de inércia da OS em recolher os valores devidos.

Em outras palavras, ainda que a Corte de Contas imponha a uma OS a obrigação de devolver parte ou a totalidade do repasse recebido, não faz parte das suas prerrogativas a adoção de medidas para garantir o cumprimento da determinação e o efetivo ressarcimento ao erário.

Inescapável, pois, a noção de que poderia haver relevantes benefícios em uma atuação preventiva e cautelar mais ampla sobre os atos praticados pelas OS, em comparação ao rito ordinário baseado na fiscalização de despesas *a posteriori*.

³⁷ **Art. 219-H.** Por proposta de Conselheiro, o Tribunal de Contas do Estado poderá assinar prazo de 48 (quarenta e oito) horas para que o órgão ou entidade jurisdicionado apresente, sob pena de multa, esclarecimentos sobre irregularidades verificadas no curso da execução de contratos e, diante de atos insanáveis e/ou não justificados, conceder medidas cautelares de suspensão de pagamentos, consoante estabelece o número 10 do parágrafo único do art. 53 deste Regimento Interno, aplicando-se, no que couber, as disposições dos artigos 219-A a 219-F deste Regimento.

Para além de evitar prejuízos ao erário, uma medida como a CSP pode, ainda, contribuir para a qualidade ou a disponibilidade dos serviços prestados, na medida em que a remuneração de uma contratação fraudulenta ou que não esteja sendo executada de maneira adequada pode ser interrompida em tempo real, compelindo a OS a adotar medidas imediatas, seja no sentido de buscar o saneamento das falhas observadas, quando possível, seja no sentido de formalizar outro contrato.

Pode-se recorrer a um exemplo ilustrativo, para compreender melhor o potencial benefício da medida. No âmbito de um contrato de gestão voltado à administração de um hospital, se for constatado que uma determinada empresa contratada pela Entidade para a prestação de serviços médicos não esteja desempenhando as atividades previstas de forma adequada, não disponibilizando o número de profissionais pactuado ou descumprindo as cargas horárias definidas ou, em casos mais graves, que a empresa esteja sendo remunerada sem sequer prestar serviços, o TCESP pode determinar a suspensão de pagamentos a essa empresa.

Nesse caso hipotético, em face da medida imposta, a OS deverá contratar nova prestadora, o que poderá resultar em uma melhoria na disponibilidade de atendimento à população. A suspensão poderia, portanto, contribuir para a consecução do próprio objetivo da parceria, especialmente em casos em que há inércia da Entidade, por qualquer razão que seja, em tomar medidas contra a empresa contratada.

Ainda no caso do exemplo, embora o controle externo possa atuar sobre essa falha quando da análise de prestação de contas, impondo a restituição do valor pago à empresa e até mesmo aplicando multa aos responsáveis, o atendimento à população terá sido prejudicado por meses ou anos até o trânsito em julgado da decisão.

Se, por um lado, quando há graves falhas na prestação do serviço contratado, a CSP pode ser instrumento relevante para compelir a adoção de ações corretivas pela OS, por outro, é essencial considerar as implicações práticas da medida, especialmente quando o contrato sob suspeita de irregularidade envolve a atividade fim da parceria, como a prestação de serviços médicos no âmbito de um contrato de gestão de hospital.

O bloqueio da remuneração significa, em última instância, a paralisação dos serviços, pois é natural pressupor que a contratada, ao deixar de receber pagamentos, interromperá a prestação dos seus serviços.

Na prática, caberá à OS providenciar a reposição daqueles profissionais por meio de outros contratos, que estarão sujeitos, no entanto, às mesmas regras e deverão ser antecedidos de procedimento de seleção, ou, caso haja previsão no Regulamento da entidade, poderão ser realizados por rito emergencial. De qualquer forma, até que as novas contratações se materializem é possível que haja reflexos diretos na disponibilidade dos serviços à população.

O fato de o ajuste examinado envolver serviço essencial não deve, contudo, inviabilizar a possibilidade de adoção de medida cautelar em face de indícios de irregularidade. Mesmo nesses cenários, a suspensão de pagamentos pode ser um instrumento de grande valia, até porque, como visto anteriormente, há uma série de benefícios em potencial na atuação cautelar nessas ocasiões.

A ponderação acerca dos impactos práticos da medida pode ser relevante no sentido da busca por um equilíbrio entre a proteção ao erário e a manutenção da disponibilidade de atendimento à população.

Naturalmente as questões a serem sopesadas dependem muito do caso prático. Na situação hipotética mencionada anteriormente, em que a suspensão se motive justamente por ocorrências verificadas na prestação dos serviços, evidentemente não se estabelece a oposição entre a disponibilidade de atendimento e a proteção ao erário, ao contrário, os dois fatores caminham em uma mesma direção.

Em outros casos, no entanto, em que a suspensão seja motivada por outros fatores, como irregularidades na seleção da empresa contratada ou por aspectos que não têm relação com falhas na prestação dos serviços, essa dicotomia se apresenta. Para esses casos, uma forma de pensar essa proporcionalidade seria por meio da modulação dos efeitos da suspensão, estabelecendo-se, por exemplo, um prazo para que a OS interrompa totalmente os pagamentos à empresa.

Estipular um “período de transição” permitiria à entidade adotar medidas com vistas a repor os profissionais ou mesmo readequar seus fluxos internos, sem impactar imediatamente a realização das atividades em andamento, de forma a garantir que a determinação seja implementada sem prejuízo à disponibilidade do serviço à população, que é, afinal, o objetivo primordial do contrato de gestão.

Pensando, ainda, a respeito do equilíbrio entre a prevenção de prejuízo ao erário e a continuidade dos serviços, pode ser relevante refletir acerca das diferenças entre um contrato firmado por uma OS com uma prestadora de serviços, enquanto

gestora de recursos públicos, e um contrato administrativo celebrado entre uma Prefeitura ou Secretaria e uma empresa privada.

Quando se fala em “proteger o erário”, o objetivo da suspensão de pagamentos é evitar que recursos públicos sejam utilizados para remunerar um serviço que não se coaduna com o pactuado ou que viola algum princípio ou dispositivo legal.

No caso de um contrato administrativo entre um órgão público e um prestador privado, o montante pago não poderia ser recuperado por via administrativa. Isso porque não há, no Regimento Interno ou na Lei Orgânica do TCESP, dispositivo expresso que preveja, em sede de julgamento de contratos, a possibilidade de determinação de ressarcimento, pela empresa privada, de valor pago pela Administração, ainda que indevidamente.

Mesmo com relação ao gestor público que tenha autorizado a despesa, há jurisprudência do TCESP³⁸ que afirma que, no âmbito do exame de contratos, não é cabível a condenação do responsável a restituir valores pagos irregularmente a empresa contratada. De certo que a devolução pode ser imposta judicialmente, mas atendo-se aos limites de competência da Corte de Contas, embora a questão não seja pacífica, a jurisprudência demonstra que não se trata de prática corriqueira.

O aprofundamento dessa discussão foge ao escopo deste trabalho, mas o que se pretende demonstrar é que o risco de prejuízo ao erário decorrente de pagamentos realizados de forma indevida pela Administração a um prestador pode ser mais elevado, em face da ausência de previsão expressa ou de entendimento consolidado que autorize o TCESP a determinar a restituição desse montante, seja pela empresa, seja pelo gestor público responsável.

O cenário é diverso quando se trata de contrato entre OS e particular no âmbito da execução de um Contrato de Gestão. As despesas pagas pela entidade com recursos públicos são objeto de acompanhamento pelo órgão concessor, sem prejuízo da análise pelo TCESP na ocasião do exame de prestação de contas anual.

Nesse contexto, a própria Administração tem a prerrogativa de realizar glosas sobre dispêndios que considerar irregulares ou indevidos. Assim, na hipótese de haver gastos incompatíveis com o Plano de Trabalho, despesas não comprovadas, indícios de irregularidade na prestação de serviços pagos com recursos repassados, entre outras situações, o órgão concessor pode descontar o valor considerado irregular de

³⁸ TC-0001228.989.20, 000014/001/14, 000696/001/14, 013887.989.20.

eventuais próximos repasses ou determinar que a OS providencie a restituição do correspondente montante.

Ainda que o órgão público aprove integralmente as despesas, o TCESP pode, não obstante, adotar posicionamento diverso e condenar a OS a ressarcir os cofres públicos na medida dos dispêndios que a Corte entenda irregulares. Trata-se de prática corriqueira observada na jurisprudência da Casa e de medida expressamente prevista no artigo 103 da Lei Orgânica³⁹.

Assim, após a aplicação de recursos públicos pela OS, há duas ocasiões em que uma impropriedade pode ser constatada e em que é possível determinar a reparação do erário, no acompanhamento conduzido pela própria Administração ou na fiscalização de prestação de contas pelo TCESP. Nesse sentido, a natureza da matéria resulta em tratamento diverso daquele previsto para fiscalização dos contratos administrativos firmados diretamente por órgão público.

Essas diferenças acabam por representar também um nível distinto de risco de dano ao erário, especialmente quando se considera apenas o escopo de atuação do TCESP, que, como visto, é mais restrito para os contratos administrativos em termos de recuperação de recursos públicos utilizados para remuneração de fornecedores.

Dessa forma, quando se analisa a possibilidade de suspensão de pagamentos de uma OS para terceiro, pode ser auspicioso ter-se em conta essa distinção quanto ao nível de risco. Em outras palavras, se no âmbito de contratos administrativos os valores pagos são irrecuperáveis e no âmbito dos contratos de gestão é possível determinar a restituição de despesas inquinadas, o risco de prejuízo ao erário é consequentemente diverso, de forma que seria pertinente sopesar esse aspecto na aplicação de CSP.

Ademais, em sede de prestação de contas, outras considerações também são objeto de ponderação para avaliar a condenação da Entidade a restituir valores. Como vimos no Capítulo 4, o TCESP, em diversas ocasiões, deixou de condenar uma OS a ressarcir valores, mesmo em face de impropriedades que denotam inobservância aos princípios da Administração ou a determinada previsão contratual, em razão de o

³⁹ **Artigo 103** - As entidades referidas no inciso XVII do artigo 2º desta lei, que não comprovarem, perante o Tribunal de Contas, a aplicação dos auxílios, subvenções ou contribuições recebidas do Estado ou dos Municípios ficam sujeitas às penas de devolução da importância objeto da glosa e suspensão de novos recebimentos, sem prejuízo das sanções legais cabíveis.

(Lei Complementar nº 709/93).

serviço ter sido efetivamente prestado e aproveitado pelo aparelho estatal gerido pela entidade.

Se no exame de prestação de contas uma ponderação de variáveis de resultado permite, por vezes, o relevamento de desacertos formais que não tenham resultado em prejuízo ao erário ou à consecução do objeto do contrato de gestão, seria razoável que o mesmo racional se aplicasse em sede de CSP.

Nesse sentido, um caminho possível visando a um maior equilíbrio entre procedimento e resultado seria priorizar a aplicação da medida a casos em que é possível uma ponderação quanto à qualidade, a disponibilidade ou a efetividade da contratação em análise, ou em situações em que os valores pactuados se mostrem injustificadamente superiores à média de mercado.

Restringir a aplicação da medida a hipóteses em que há motivação de ordem finalística, em detrimento de questões eminentemente procedimentais, pode ser uma forma de incorporar à atuação cautelar a lógica de sopesamento que se observa nas decisões da Corte em relação a prestações de contas.

Os demais casos, em que as falhas constatadas sejam de outra ordem, poderiam seguir o rito ordinário e ser tratados no momento do exame de prestação de contas, ocasião em que, ponderados os aspectos da situação concreta, podem ensejar, não apenas juízo desfavorável, como determinação de restituição dos valores pagos pela OS aos prestadores de serviços contratados.

Por suas características, a CSP pode ser ferramenta especialmente pertinente para o controle concomitante. Como visto, em matéria de contrato de gestão, essa modalidade de controle ocorre por meio de acompanhamento de execução, auditorias conduzidas ao longo do exercício em ajustes selecionados pela Fiscalização com base em critérios de materialidade, relevância e histórico de irregularidades.

Ao realizar o acompanhamento, a auditoria verifica, entre outros, a realização das atividades pactuadas, os repasses recebidos e as despesas pagas até o momento. Na hipótese de serem constatadas ocorrências com potencial de iminente prejuízo ao interesse público, o processo é submetido ao Relator com proposta de notificação.

Seria neste momento que uma ponderação acerca da suspensão de pagamentos poderia ser valiosa, quando identificada fraude ou falha grave na prestação de serviço por uma empresa contratada e não forem ofertadas justificativas suficientes para sanear as irregularidades. A atuação nessa ocasião viabilizaria uma

ação tempestiva do controle, na medida em que a constatação da irregularidade e a eventual aplicação de CSP ocorreriam no decorrer do exercício e em curto intervalo temporal, sem prejuízo da análise posterior, que poderia impor complementarmente o ressarcimento dos valores pagos até a suspensão de pagamentos e outras sanções cabíveis.

A prática não demandaria necessariamente alteração no Regimento ou na Lei Orgânica do TCESP, já que não existe delimitação acerca do momento processual em que a medida de suspensão pode ser aplicada. Seria o caso apenas de ajustar práticas e fluxos internos e eventualmente as pertinentes Ordens de Serviço.

Em linhas gerais, portanto, o que o estudo observou é que há importantes benefícios em potencial em uma atuação cautelar sobre os contratos entre OS e empresas privadas e que a mera possibilidade do exercício de fiscalização sobre essas relações em caráter preventivo pode resultar em maior assertividade e eficiência de controle.

Ao mesmo tempo, é relevante observar que há sensíveis diferenças na natureza desses contratos em relação aos contratos administrativos, assim como elementos particulares que requerem adaptação, com o fim de prevenir a equiparação entre OS e órgãos públicos, situação que desafiaria a motivação primordial da política de descentralização administrativa e das parcerias com o terceiro setor.

Assim, ainda que os procedimentos previstos regimentalmente para atuação cautelar do TCESP possam se aplicar integralmente às contratações ente OS e empresas privadas e que, sob o aspecto processual, o tratamento seja idêntico, é essencial que a análise de mérito considere as particularidades dos contratos de gestão.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho buscou investigar a possibilidade de uma atuação cautelar do TCESP sobre procedimentos de seleção de fornecedores e contratos firmados por OS com empresas privadas, no âmbito da execução de contratos de gestão, com vistas a endereçar os seguintes questionamentos: (i) se há viabilidade legal de intervenção cautelar do TCESP sobre essas relações que não envolvem diretamente órgãos públicos; (ii) quais os contornos e as finalidades das medidas cautelares aplicáveis; (iii) quais seriam os potenciais benefícios e desafios dessa maneira de atuação; e (iv) de que forma seria possível aprimorar o controle em caráter cautelar nesse contexto.

A revisão de literatura trouxe uma breve perspectiva da evolução dos modelos de gestão pública, com a intenção de entender o contexto e a motivação do surgimento das parcerias com o terceiro setor. Tratou-se da reforma gerencial que transformou o panorama da gestão dos serviços públicos, buscando incorporar práticas da iniciativa privada, com foco em celeridade, flexibilidade e eficiência. Posteriormente, foram mencionados os novos paradigmas do modelo de governança, que relativizou o enfoque em resultados, reforçando a importância da *accountability* e da transparência e resgatou a relevância do controle sobre aspectos procedimentais.

Em seguida, falou-se sobre a importância do controle externo e da competência dos Tribunais de Contas para fiscalizar as OS atuando como gestoras de recursos públicos. Comentou-se sobre as adaptações do modelo de controle para adequar-se aos novos desafios decorrentes da crescente complexidade das parcerias com o terceiro setor e da necessidade de desenvolver formas de examinar e sopesar procedimentos e resultados.

Restringindo, então, o objeto de análise, para o TCESP, o estudo examinou as formas de atuação da Corte Paulista em relação aos contratos de gestão, tratando das diferentes abordagens em sede de controle posterior, concomitante e prévio, e introduzindo as modalidades cautelares de CPC e CSP.

O trabalho, então, apresentou breve panorama de decisão recente do TCESP em que se aplicou pela primeira vez medida de CSP, determinando-se a suspensão dos pagamentos de uma OS para uma empresa privada, contextualizando a relevância da reflexão proposta por este estudo.

A partir desse panorama, o trabalho deu início à investigação acerca da possibilidade de atuação cautelar do TCESP sobre as relações entre OS e empresas,

concluindo, com base em interpretação legislativa e jurisprudencial, que a Corte possui competência para esse tipo de exame.

Refletiu-se acerca de potenciais benefícios da atuação cautelar nesses casos, como um controle mais tempestivo e assertivo, que visa a evitar o mal uso do dinheiro público ao invés de limitar-se à imposição de reparação posterior.

Ponderou-se, no entanto, que há igualmente desafios potenciais que se apresentam para aplicação de CPC e CSP às relações entre OS e particularidades, sendo a principal delas o equilíbrio entre um controle mais incisivo e a preservação da autonomia das entidades e da flexibilidade e celeridade de seus processos.

Nesse contexto, observando o exercício de ponderação a que o TCESP recorre em exame de prestações de contas, entendeu-se que seria razoável que o controle cautelar procurasse incorporar o mesmo raciocínio, visando, pois, a um equilíbrio entre aspectos procedimentais e de resultado, vez que a questão finalística é parte fundamental dos contratos de gestão.

Orientando-se pela busca desse equilíbrio em termos de CPC, a proposta aventada foi a priorização de medida de paralisação de procedimento de seleção para casos em que houver flagrante descumprimento de princípio constitucional. Nas demais hipóteses em que não se decida pela suspensão do certame, a análise pode ser deslocada para o exame posterior, na ocasião de prestação de contas.

Com relação à CSP, falou-se igualmente da importância de se equilibrar aspectos procedimentais e finalísticos. O estudo sugere que uma forma de atingir esse objetivo seria priorizar a adoção da medida em razão de falhas na execução dos serviços contratados, especialmente quando essas ocorrências comprometam a consecução dos propósitos da parceria. Outras impropriedades de ordem formal ou que não denotem claro e iminente prejuízo ao erário poderiam ser deslocadas para análise em prestação de contas, momento em que é possível ponderar o efeito dessas inadequações e, com base nas circunstâncias concretas, aplicar eventuais sanções cabíveis.

Considerou-se, ainda, que a CSP, por sua natureza, poderia ser importante ferramenta para utilização em ocasião de controle concomitante, quando a Fiscalização identifique, nas auditorias de acompanhamento de execução contratual, falhas que justifiquem a aplicação da medida. Como visto, a aplicação de CSP nesta etapa tem potencial para gerar benefícios diretos e em curto prazo à população usuária do serviço, além de prevenir o mal uso de recursos públicos.

O trabalho encontra limitações, na medida em que trata exclusivamente do TCESP, sem se aprofundar em particularidades regulatórias e jurisprudenciais de outros Tribunais de Contas. Há, nesse sentido, oportunidades para desenvolvimento de pesquisas futuras que observem como as demais Cortes de Contas tem utilizado instrumentos cautelares no controle das relações entre OS e empresas privadas, se há regulação específica para esses casos e se as suas decisões indicam uma tendência quanto aos limites dessa modalidade de ação preventiva.

O estudo também se restringiu aos contratos de gestão, sem explorar outras modalidades de parcerias com o terceiro setor e eventuais particularidades que pudessem encorajar ou afastar a atuação cautelar da Corte de Contas.

A escassez de jurisprudência que trate da aplicação de medidas cautelares em relações entre OS e particulares também abre espaço para que pesquisas futuras acompanhem a postura do TCESP e de outros Tribunais e a construção de entendimentos e parâmetros balizadores dessa forma de atuação.

Não obstante, o estudo atingiu os objetivos a que se propôs, na medida em que ofereceu respostas às questões norteadoras, constatando que a atuação cautelar do TCESP é possível em relação a contratos entre OS e empresas privadas, identificando as modalidades de ação preventiva passíveis de aplicação nesse contexto, refletindo acerca de potenciais benefícios e desafios dessa forma de atuação e encaminhando propostas para aprimorar o uso dessas ferramentas, levando-se em conta a natureza dos contratos de gestão e o propósito das parcerias com o terceiro setor.

O trabalho concluiu, em síntese, que, embora a legislação e o Regulamento do TCESP permitam a atuação cautelar sobre as relações entre OS e empresas privadas, há relevantes particularidades que diferenciam essas contratações daquelas firmadas diretamente por órgãos públicos. Nesse sentido, ainda que em termos processuais não haja previsão de tratamento diverso para essas duas espécies, seja em rito de CPC, seja na aplicação de CSP, é essencial que essas peculiaridades sejam sopesadas quando da análise de mérito das matérias, de forma a evitar a equiparação entre OS e entes públicos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.

ANSELL, Chris & GASH, Alison. *Collaborative Governance in Theory and Practice*. California: Journal of Public Administration Research and Theory, 2008.

BEVIR, Mark. *Key Concepts in Governance*. Sage Publications, 2009.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora, 1994.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. *Coleção de Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.html. Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html. Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. Decreto nº 966, de 8 de novembro de 1890. Organiza a Justiça Federal. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 9 nov. 1890. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d00966-a.html. Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 maio 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm. Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil; altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e nº 9.790, de 23 de março de 1999. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 ago. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Cadernos MARE da reforma do estado v. 2*, 1997.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.923/DF. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Relator para o acórdão: Min. Luiz Fux. Julgado em 16 abr. 2015. Disponível em:

https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto_ADI1923LF.pdf.

Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 24.510/DF. Relatora Ministra Ellen Gracie. Julgado em 19 nov. 2003. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 26.969/DF. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 27 abr. 2010. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/25336368>. Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.731/2015 – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 28 out. 2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/2731/2015/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 592/1998 – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/acordaoslegados/2008/Plenario/AC-2008-001111-ASC-PL.doc>. Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial Básico de Governança Organizacional aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. Brasília, 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: ENAP, 1998.

CARDONA, Carlos Ramírez; SALAZAR, María del Pilar Ramírez, SALAZAR, Carlos Fernando Ramírez. *Fundamentos de administración*. 5a ed. Bogotá: Ecoe Ediciones, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002a.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Controle da Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Administração Pública e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, maio/junho, 2010.

FRANCO, Elisangela Fabres. A competência dos Tribunais de Contas para a concessão de medidas de natureza provisória: uma reflexão sobre seus limites. Programa de Pós-Graduação em Direito Processual do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUERRA, Evandro Martins. Os controles externo e interno da administração pública e os Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Forum, 2003.

HOOD, Christopher. *A Public Management For All Seasons*. Royal Institute of Public Administration, Vol. 69, 1991.

INTOSAI. Declaração de Lima sobre as Linhas Básicas da Fiscalização. 2019. Disponível em: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-1-La-Declaracion-de-Lima.pdf>. Acesso em: 4 maio 2025.

KAHNEMAN, Daniel. *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 44, p. 27–54, 1998.

OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Basic Books, 1992.

PIRES, Roberto Rocha Coelho & GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.

ROCHA, Silvio Luis da. Terceiro Setor. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

ROSSI, Sergio Ciquera. O controle externo sobre a Administração Pública. Caderno FUNDAP, São Paulo, n. 22, p. 169-174, 2001. p. 169.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 1.961, de 29 de dezembro de 1923. Organiza o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, SP, 29 dez. 1923. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma?id=66202>. Acesso em: 4 maio 2025.

SÃO PAULO (Estado). *Constituição do Estado de São Paulo: promulgada em 5 de outubro de 1989*. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao.estadual-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 04 maio 2025.

SCAPIN, Romano. A expedição de provimentos provisórios pelos Tribunais de Contas: das “medidas cautelares” à técnica antecipatória no controle externo brasileiro. 2016. Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (orgs.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *O controle da administração pública*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para cééticos*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. *O Papel central dos Tribunais de Contas para o controle de contas e a democracia*. Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas, 2 sem 2024.

THALER, Richard H. *Misbehaving: The Making of Behavioral Economics*. New York: W. W. Norton & Company, 2016.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Licitação e contrato administrativo: teoria e prática*. Salvador: Juspodivm, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP). *Competência*. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/competencia>. Acesso em: 04 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP). *Histórico do Tribunal*. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/institucional/historico>. Acesso em: 04 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP). *Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=16279>. Acesso em: 04 maio 2025.

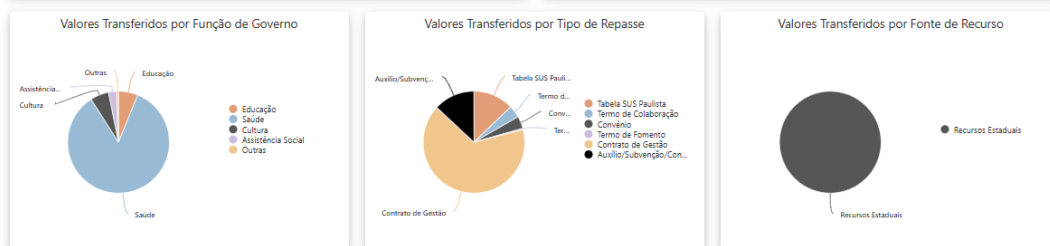
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP). *Manual do Terceiro Setor*. São Paulo: TCESP, 2022. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20do%20Terceiro%20Setor%20-%202022.pdf>. Acesso em: 04 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP). *Missão, Visão e Valores*. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/gestao-estrategica/missao-visao-valores>. Acesso em: 04 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/lei-organica-e-regimento-interno/regimento-interno>. Acesso em: 04 maio 2025.

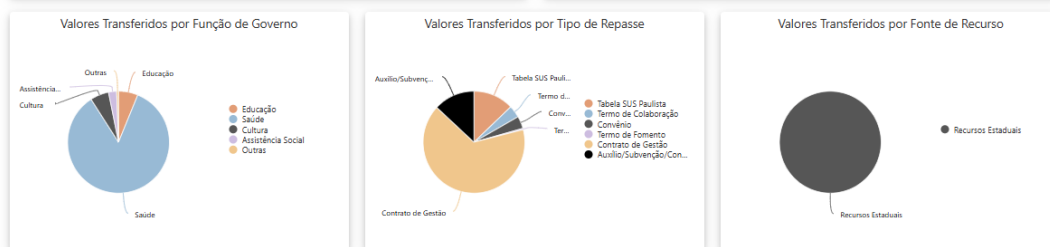
Transferências (repasse) realizadas pelo Estado para Entidades do Terceiro Setor

R\$ 293,07 Repasso por Habitante 45.737.626 Habitantes	R\$ 13.418.891.731,22 Valor Total de Repasses Estaduais
--	--



Transferências (repasse) realizadas pelo Estado para Entidades do Terceiro Setor

R\$ 293,07 Repasso por Habitante 45.787.628 Habitantes	R\$ 13.418.891.731,22 Valor Total de Repasses Estaduais
--	--



Municipal

Transferências (repasses) realizadas pelo Município para Entidades do Terceiro Setor.

Municípios: Exercício: Função de Governo: Tipo de Repasse: Fonte de Recurso:

R\$ 505,26

Repassa por Habitante
34.077.616 Habitantes

R\$ 17.218.093.105,78

Valor Total de Repasses Municipais