

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação em Direito

Marina de Castro Firmo

**CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO SOBRE AS
ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE SAÚDE: entre o controle formal e o controle de
resultados**

**Belo Horizonte
2026**

Marina de Castro Firmo

**CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO SOBRE AS
ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE SAÚDE: entre o controle formal e o controle de
resultados**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Direito.

Linha de pesquisa: Estado, Regulação e Desenvolvimento Econômico e Social

Projeto Coletivo: 1B - Direito Administrativo: entre a tradição e as tendências contemporâneas

Orientador: Prof. Dr. Luciano de Araújo Ferraz

**Belo Horizonte
2026**

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Queiroz - CRB-6/2233.

F525c Firmo, Marina de Castro
 Controle do Tribunal de Contas da União sobre as organizações sociais de
saúde [manuscrito] : entre o controle formal e o controle de resultados / Marina
de Castro Firmo. - 2026.

 Orientador: Luciano de Araújo Ferraz.
 Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais,
Faculdade de Direito.

 Inclui bibliografia.

 1. Direito administrativo - Brasil - Teses. 2. Brasil. Tribunal de Contas da
União - Teses. 3. Associações sem fins lucrativos - Teses. 4. Controle
administrativo - Teses. 5. Administração pública - Teses. I. Ferraz, Luciano.
II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 351.94(81)



ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA MARINA DE CASTRO FIRMO

Realizou-se, no dia 05 de março de 2026, às 10:00 horas, na Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO SOBRE AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE SAÚDE: entre o controle formal e o controle de resultados*, apresentada por MARINA DE CASTRO FIRMO, número de registro 2024653175, graduada no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Luciano de Araujo Ferraz - Orientador (UFMG), Prof(a). Maria Tereza Fonseca Dias (UFMG), Prof(a). Fabricio Macedo Motta (UFG).

A Comissão considerou a dissertação:

(X) Aprovada, tendo obtido a nota 95.

() Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 05 de março de 2026.

Luciano de Araujo Ferraz

Assinado de forma digital por
Luciano de Araujo Ferraz
Dados: 2026.03.05 14:34:13 -03'00'

Prof(a). Luciano de Araujo Ferraz (Doutor) Nota: 95

Prof(a). Maria Tereza Fonseca Dias (Doutora) Nota: 95

Prof(a). Fabricio Macedo Motta (Doutor) Nota: 95



Documento assinado digitalmente

MARIA TEREZA FONSECA DIAS
Data: 05/03/2026 16:09:37 -0300
verifique em <https://validar.iti.gov.br>

FABRICIO MACEDO
MOTTA:784509421
87

Assinado de forma digital
por FABRICIO MACEDO
MOTTA:78450942187
Dados: 2026.03.05
15:38:14 -03'00'

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Luciano de Araújo Ferraz, pela condução atenta ao longo deste percurso: pelo fortalecimento das ideias, pelo incentivo aos meus projetos e, sobretudo, pela poda precisa, indispensável para que esta dissertação ganhasse forma, rigor e sentido. Agradeço, ainda, aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, na pessoa da Profa. Dra. Maria Teresa Fonseca Dias, pela escuta, pelas trocas e pela inspiração constante, que fizeram deste caminho um espaço de aprendizado compartilhado.

Aos meus pais, meu mais profundo agradecimento. Pelo apoio constante, pela base sólida que sempre me ofereceram e, também, pelo incentivo permanente ao estudo e à autonomia, sem os quais esta dissertação, e o próprio percurso que a tornou possível, não teriam se realizado. A eles, tudo.

Ao Juliano, minha companhia de vida, agradeço pelo apoio, pelo cuidado e pelo companheirismo em todo o processo do Mestrado. Seu amor é solo firme, mesmo nos dias de muita chuva.

Agradeço aos amigos de longa data, que me formaram no afeto e no apoio, e àqueles que conheci ao longo do Mestrado, cujas presenças foram decisivas neste percurso. Ao João Paulo Forni e ao Daniel Martins e Avelar, pelo suporte emocional e acadêmico; à Vitória Anastácio, pela companhia e pelos risos que tornaram mais leves os momentos difíceis; e, de modo especial, à Laura Mello, pela convivência diária e parceria estreita construída ao longo de todo o curso, no PPGD e além dele, que me marcou profundamente.

Agradeço aos meus companheiros de trabalho da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais, que, mesmo no terreno árido e urgente da saúde pública, souberam me escutar. Na pessoa de Guilherme Diotaiuti Gregory, registro esse agradecimento àqueles que foram abrigo e cuidado para que esta dissertação, e eu mesma, a partir dela e com ela, pudesse florescer.

Por fim, todo caminho começa antes de nós. Agradeço aos meus avós que compartilham meus dias e àqueles cuja ausência o tempo impôs: todos permanecem em mim.

Deixei-o nessa reticência, e fui descalçar as botas, que estavam apertadas. Uma vez aliviado, respirei à larga, e deitei-me a fio comprido, enquanto os pés, e todo eu atrás deles, entrávamos numa relativa bem-aventurança. Então considerei que as botas apertadas são uma das maiores venturas da terra, porque, fazendo doer os pés, dão azo ao prazer de as descalçar. Mortifica os pés, desgraçado, desmortifica-os depois, e aí tens a felicidade barata, ao sabor dos sapateiros e de Epicuro. (Machado de Assis, Memórias Póstumas de Brás Cubas)

RESUMO

A presente dissertação analisa o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre as Organizações Sociais que atuam no setor da saúde, examinando-o à luz da tensão entre o controle formalista de legalidade e o controle orientado a resultados, este último característico do modelo de Administração Pública Gerencial. O estudo insere-se no contexto da Reforma do Estado brasileiro dos anos 1990, especialmente a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que introduziu a lógica da publicização e da esfera pública não estatal, e da Lei nº 9.637/1998, que instituiu o regime jurídico das Organizações Sociais e os contratos de gestão baseados em metas e indicadores de desempenho. Partindo da compreensão de que o modelo das Organizações Sociais pressupõe maior flexibilidade administrativa, em contrapartida a um controle *a posteriori* centrado em resultados, eficiência e efetividade, a pesquisa investiga se a atuação do TCU tem incorporado esse paradigma gerencial ou se ela permanece predominantemente ancorada em uma lógica formalista de fiscalização. Para tanto, adota-se a abordagem jurídico-social e a jurídico-compreensiva, combinando a revisão bibliográfica especializada sobre Terceiro Setor, Administração Pública Gerencial e controle externo com uma análise empírica da jurisprudência do TCU. A dimensão empírica do trabalho consiste no exame sistemático de acórdãos do TCU relacionados às Organizações Sociais de Saúde, proferidos no período entre 1998 e 2025. As decisões foram selecionadas, organizadas e categorizadas segundo critérios qualitativos, distinguindo-se as manifestações de controle formal, controle de resultados e modalidades híbridas, bem como analisando-se a influência do instrumento processual e a evolução temporal da atuação do Tribunal. Os resultados evidenciam que, embora se identifiquem avanços pontuais no reconhecimento da necessidade de avaliação de desempenho, metas e impactos das políticas públicas de saúde, o controle exercido pelo TCU sobre as Organizações Sociais de Saúde ainda se caracteriza majoritariamente pela prevalência de uma abordagem formalista, centrada na conformidade jurídica, procedimental e documental. Conclui-se que essa predominância do controle formal limita a plena compatibilização entre o modelo das Organizações Sociais e os pressupostos da Administração Pública Gerencial, indicando a necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos e práticas de controle externo, de modo a fortalecer a avaliação de resultados, a efetividade das ações estatais e a geração de valor público no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Palavras-chave: controle externo; Tribunal de Contas da União; Organizações Sociais de Saúde; administração pública gerencial; controle de resultados.

ABSTRACT

This dissertation examines the external control exercised by the Brazilian Federal Court of Accounts (Tribunal de Contas da União – TCU) over Social Organizations operating in the health sector, focusing on the tension between formalistic legality control and results-oriented control, which is characteristic of the Managerial Public Administration model. The study is situated within the context of the Brazilian State Reform of the 1990s, particularly the Master Plan for State Reform (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE) and Law No. 9,637/1998, which established the legal framework for Social Organizations and introduced management contracts based on goals and performance indicators. Starting from the premise that the Social Organizations model presupposes greater administrative flexibility in exchange for ex post control focused on efficiency, effectiveness, and performance, the research investigates whether the TCU’s oversight has incorporated this managerial rationale or whether it remains predominantly anchored in a formalistic approach. The study adopts a socio-legal and comprehensive legal approach, combining a specialized bibliographic review on the Third Sector, Managerial Public Administration, and external control with an empirical analysis of the TCU’s case law. The empirical dimension consists of a systematic examination of TCU rulings related to Health Social Organizations issued between 1998 and 2025. The decisions were selected, organized, and qualitatively categorized according to the nature of the control exercised, distinguishing between formal control, results-based control, and hybrid forms, as well as analyzing the influence of procedural instruments and the temporal evolution of the Court’s oversight practices. The findings indicate that, although there have been occasional advances in recognizing the relevance of performance assessment, goals, and policy outcomes, the TCU’s control over Health Social Organizations remains predominantly formalistic, with a strong emphasis on legal, procedural, and documentary compliance. The study concludes that this predominance of formal control limits the full alignment between the Social Organizations model and the premises of Managerial Public Administration, highlighting the need to improve external control mechanisms so as to strengthen results-based evaluation, policy effectiveness, and the generation of public value within the Brazilian Unified Health System (SUS).

Keywords: external control; Federal Court of Accounts; health social organizations; managerial public administration; results-based control.

LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Gráfico 1 – Distribuição das Categorias de Controle por Tipo de Processo (1998-2025)	94
Gráfico 2 – Evolução temporal das categorias de controle do TCU (1998-2025)	98
Quadro 1 – Materiais extraídos da Rede Virtual de Bibliotecas (RVBI)	22
Quadro 2 – Trabalhos selecionados dos Repositórios Institucionais da UFMG, USP e UnB .	23
Quadro 4 – Categorização dos Motivos de Exclusão dos Acórdãos do TCU	83
Quadro 5 – Detalhamento acórdãos excluídos	136
Quadro 6 – Detalhamento acórdãos pertinentes à temática.....	144
Tabela 1 – Distribuição das categorias de controle nos acórdãos do TCU sobre Organizações Sociais de Saúde (1998-2025)	92

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	– Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art.	– Artigo
BDOSS	– Base de Dados das Organizações Sociais de Saúde
CAPES	– Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEDAPLAR	– Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais
CES/GO	– Conselho Estadual de Saúde de Goiás
CF-C	– Controle Formal de Conformidade
CF-P	– Controle Formal de Prerrogativa
CGEE	– Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CGU	– Controladoria-Geral da União
CH	– Controle Híbrido
CLT	– Consolidação das Leis do Trabalho
CNPJ	– Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CPIs	– Comissões Parlamentares de Inquérito
CR-D	– Controle de Resultados de Desempenho
CR-I	– Controle de Resultados Doutrinário
DEA	– Análise Envolvória de Dados (<i>Data Envelopment Analysis</i>)
DMUs	– Unidades Tomadoras de Decisão
EC	– Emenda Constitucional
ESTADIC	– Pesquisa de Informações Básicas Estaduais
FNAS	– Fundo Nacional de Assistência Social
FOC	– Fiscalização de Orientação Centralizada
Fundeb	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GEESC	– Grupo de Estudos em Economia da Saúde e Criminalidade
IBROSS	– Instituto Brasileiro das Organizações Sociais de Saúde
IEPS	– Instituto de Estudos para Políticas de Saúde
IGESDF	– Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal
LC	– Lei Complementar
LDO	– Lei de Diretrizes Orçamentárias
LINDB	– Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

LOA	– Lei Orçamentária Anual
MARE	– Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MCT	– Ministério da Ciência e Tecnologia
MROSC	– Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
MUNIC	– Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NPM	– Novo Modelo de Gestão Pública
ONGs	– Organizações Não Governamentais
OS	– Organização Social
OSCIPs	– Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OSCs	– Organizações da Sociedade Civil
OSS	– Organização Social de Saúde
OSs	– Organizações Sociais
OSs	– Organizações Sociais
OSS	– Organização Social de Saúde
PAR	– Processo Administrativo de Responsabilização
PDRAE	– Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PIB	– Produto Interno Bruto
RI/TCU	– Regimento Interno do Tribunal de Contas da União
RJU	– Regime Jurídico Único
RVBI	– Rede Virtual de Bibliotecas
Segecex	– Secretaria-Geral de Controle Externo
SPDM	– Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina
SSAs	– Serviços Sociais Autônomos
STF	– Supremo Tribunal Federal
STJ	– Superior Tribunal de Justiça
TCE	– Tomada de Contas Especial
TCs	– Tribunais de Contas
TCU	– Tribunal de Contas da União
UBS	– Unidades Básicas de Saúde
UFMG	– Universidade Federal de Minas Gerais
UnB	– Universidade de Brasília
UPAs	– Unidades de Pronto Atendimento
USP	– Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA.....	13
1.1 Contexto e problematização.....	13
1.2 Aspectos metodológicos	19
1.2.1 <i>Análise bibliográfica</i>	21
1.2.2 <i>Análise empírica</i>	26
2 O MODELO GERENCIAL E AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA SAÚDE	28
2.1 A crise do estado burocrático.....	28
2.2 A emergência do Terceiro Setor	31
2.3 O caso brasileiro: a Reforma Gerencial e o PDRAE	38
2.4 O regime jurídico das Organizações Sociais	41
2.4.1 <i>Natureza jurídica, contrato de gestão e metas</i>	44
2.4.2 <i>O modelo das OSs no setor da saúde</i>	49
3 O TCU E O PAPEL DO CONTROLE EXTERNO SOBRE AS OSs	55
3.1 As dimensões do controle externo na Administração Pública contemporânea	58
3.2 O controle formalista e o controle de resultados	60
3.3 Fundamentos normativos do controle do TCU em relação às OSs	72
4 ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO TCU: ENTRE O FORMALISMO E O CONTROLE DE RESULTADOS NO CONTROLE DAS OSS.....	82
4.1 Caracterização da amostra analisada	82
4.2 Análise dos acórdãos pertinentes ao tema	91
4.2.1 <i>A influência do instrumento processual na natureza do controle</i>	94
4.2.2 <i>Análise da Série Histórica (1998-2025)</i>	98
4.2.3 <i>Análise qualitativa: aprofundando a tensão nos casos concretos</i>	100
5 CONCLUSÕES.....	114
REFERÊNCIAS	119
APÊNDICE A – DADOS ABSOLUTOS.....	135
APÊNDICE B – DETALHAMENTO DOS ACÓRDÃOS.....	136

1 INTRODUÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA

1.1 Contexto e problematização

A CRFB/88 incentiva a colaboração da sociedade civil e do Estado, com fundamento nos princípios do pluralismo e da participação, previstos no art. 1º, incisos IV e parágrafo único, respectivamente. O texto constitucional estabelece instrumentos para essa colaboração em diversos campos, como saúde (arts. 197 e 198, III), assistência social (art. 204, I), educação (arts. 205 e 206, IV), cultura (art. 216, § 1º), meio ambiente (art. 225) e proteção à criança e ao adolescente (art. 227, § 1º), entre outros. Essas previsões reforçam a importância da participação ativa da sociedade civil na formulação e execução de políticas públicas, consolidando o modelo de governança participativa e o caráter inclusivo do Estado Democrático de Direito¹.

A participação da sociedade civil organizada não apenas complementa a ação estatal, mas também promove a inclusão de novos atores no processo decisório, fortalecendo a democratização do acesso a direitos fundamentais e garantindo maior pluralidade e eficácia na implementação de políticas públicas.

Nesse contexto, a participação ativa da sociedade civil organizada encontrou um terreno fértil para sua valorização no contexto da Reforma Administrativa consolidada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995. Esse processo foi determinante para o fortalecimento do Terceiro Setor no Brasil, visando não apenas ao aumento da eficiência administrativa, mas também ao reposicionamento do Estado como articulador de políticas públicas e promotor de parcerias estratégicas com o Terceiro Setor². A reforma estruturou novos modelos de gestão público-privada, priorizando eficiência, resultados concretos e a superação de entraves burocráticos³.

Um dos marcos desse movimento foi a criação das Organizações Sociais (OSs), regulamentadas pela Lei nº 9.637/1998, que introduziram um novo paradigma na relação entre o Estado e as entidades do Terceiro Setor. O PDRAE trouxe à tona o conceito de esfera “pública não estatal”, na qual entidades privadas, embora fora do aparato administrativo direto, exercem funções públicas sob regulamentação e fiscalização do Estado, ampliando as possibilidades de

¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 186.

² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997, p. 7.

³ FERRAZ, Luciano. *Poder Público e Terceiro Setor: considerações acerca do dever de licitar e anteprojeto de lei da nova organização administrativa brasileira*. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 12, n. 63, nov./dez. 2010. p. 1.

parcerias e modernizando a gestão pública. Esse processo de “publicização” de determinadas funções públicas seria, entre outros, protagonizado pelas OSs.

As OSs são pessoas jurídicas de direito privado, qualificadas pelo poder público para o desempenho de atividades em áreas sensíveis, como saúde, educação, cultura e pesquisa científica. A principal inovação das OS reside na celebração de contratos de gestão, instrumentos que conjugam maior autonomia operacional e flexibilidade administrativa com um rigoroso controle por resultados, assegurando assim maior eficiência na aplicação dos recursos públicos⁴.

O contrato de gestão estabelece metas e resultados e reflete a tentativa de incorporação de princípios da administração pública gerencial, conforme delineado na Reforma do Estado dos anos 1990⁵. Essa estrutura representa uma estratégia de alinhamento entre a racionalidade administrativa e os anseios sociais, promovendo responsividade e celeridade na prestação de serviços sociais. Ademais, os contratos de gestão estabelecem metas e indicadores de desempenho, criando um ciclo virtuoso de planejamento, monitoramento e avaliação, que fortalece a transparência na gestão pública⁶.

Não obstante isso, embora a publicização de atividades sociais, por meio das OSs, seja frequentemente apresentada como uma solução para os desafios da gestão pública, a implementação desse modelo tem gerado controvérsias significativas. Por um lado, destaca-se seu potencial para introduzir flexibilidade e eficiência, elementos caros ao paradigma gerencial. Por outro lado, surgem questionamentos acerca da compatibilidade entre as práticas das OS e os princípios que regem a Administração Pública.⁷ Esse dilema ganha relevância no âmbito da saúde pública no qual as demandas crescentes por serviços sociais de qualidade contrastam com as limitações orçamentárias e estruturais do SUS.

A Constituição brasileira previu a instituição do SUS (Sistema Único de Saúde), com a determinação de que a saúde seja direito fundamental de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e

⁴ MÂNICA, Fernando. *Instituições do Terceiro Setor: um guia para compreender as denominações, formas jurídicas e certificações das entidades sem fins lucrativos no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 129.

⁵ MÂNICA, Fernando Borges; MENEGAT, Fernando. A natureza jurídica do contrato de gestão com as organizações sociais e suas repercussões no sistema de controle pelos tribunais de contas. *Revista de Contratos Públicos*, Belo Horizonte, ano 3, n. 3, 2013, p. 23.

⁶ MÂNICA, Fernando. *Instituições do Terceiro Setor: um guia para compreender as denominações, formas jurídicas e certificações das entidades sem fins lucrativos no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 131.

⁷ MÂNICA, Fernando Borges; MENEGAT, Fernando. A natureza jurídica do contrato de gestão com as organizações sociais e suas repercussões no sistema de controle pelos tribunais de contas. *Revista de Contratos Públicos*, Belo Horizonte, ano 3, n. 3, 2013. p. 24.

recuperação⁸. Para regulamentar o Sistema Único de Saúde (SUS), foi promulgada a Lei Orgânica do SUS, Lei nº 8.080/1990, que estabelece a saúde como um "direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício"⁹, definindo o papel do Estado na garantia da saúde, incluindo a formulação e execução de políticas econômicas e sociais para a redução de riscos de doenças e a garantia de acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde.

O SUS foi estruturado com base em uma rede regionalizada, hierarquizada e descentralizada de unidades de saúde interligadas, organizadas em diferentes níveis de atenção de acordo com suas densidades tecnológicas. Esse sistema tem como princípio fundamental a participação cidadã na gestão e prestação dos serviços de saúde, contando com as conferências e os conselhos de saúde como instâncias de participação social.

Contudo, esse sistema ainda enfrenta desafios, como a necessidade de garantir o financiamento adequado e sustentável; gerenciando os avanços tecnológicos e suas demandas. A Emenda Constitucional (EC) nº 29/2000 fixou os percentuais mínimos de investimento em saúde pelos entes públicos (União, Estado, Distrito Federal e Municípios) que foram estabelecidos por meio da Lei Complementar nº 141, datada de 13 de janeiro de 2012, a qual teve o propósito de regular o § 3º do art. 198 da CRFB/88.

Diferentemente do que ocorre em outros setores, na área da saúde o avanço tecnológico não resulta em redução de custos, uma vez que as tecnologias não são substitutas, mas, sim, cumulativas¹⁰. Isso acarreta dificuldades para o Estado em estabelecer mecanismos eficazes visando garantir a saúde da população.

A Constituição estabeleceu que a União deve aplicar anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, um montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da Lei Orçamentária Anual (LOA). Para os Estados e o Distrito Federal, foi definido que devem aplicar, anualmente, no mínimo 12% da arrecadação de seus impostos constantes no art. 155 e dos recursos dispostos no art. 157, inciso I, alínea "a", e art. 159, inciso II, todos da CRFB/88, descontadas as parcelas que forem

⁸ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jan. 2025.

⁹ BRASIL. *Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm. Acesso em: 16 jan. 2025.

¹⁰ MÂNICA, Fernando Borges. *Participação privada na prestação de serviços públicos de saúde*. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 13.

transferidas aos respectivos Municípios. Já para os Municípios e o Distrito Federal, a obrigatoriedade é aplicar anualmente o percentual de 15% da arrecadação de seus impostos constantes no art. 156 e dos recursos do art. 158, I, “b”, e art. 159, § 3º, todos da CRFB/88. Por fim, ao Distrito Federal, compete aplicar, anualmente, no mínimo 12% do produto da arrecadação direta dos impostos que não possam ser segregados em base estadual e municipal.

No entanto, há desafios a serem enfrentados para manter a efetivação plena desse direito à saúde, envolvendo a busca constante pela equidade e integralidade das ações e serviços de saúde. Nesse sentido, reafirma-se o disposto no art. 199, caput e §1º da CRFB/88, ao definir que a assistência à saúde é livre à iniciativa privada, sendo que as instituições privadas poderão participar de forma complementar do SUS, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

É dizer, então, que a Constituição brasileira admite a prestação dos serviços de saúde não só diretamente pelo Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), mas também diretamente por entes privados, através de contratos públicos ou convênios. No âmbito privado da prestação dos serviços de saúde encontram-se entidades com finalidades lucrativas e sem finalidades lucrativas. As últimas são posicionadas no que se denomina Terceiro Setor.

O Terceiro Setor abarca entidades de direito privado, dotadas de autonomia administrativa e desprovidas de finalidade lucrativa, que se dedicam à promoção de objetivos de interesse público em cooperação com o poder estatal¹¹. Essas entidades representam um esforço coletivo para atender demandas sociais que, muitas vezes, excedem a capacidade operacional e financeira do Estado.

A concepção do Terceiro Setor surge como uma tentativa de transcender a dicotomia entre as esferas pública e privada, integrando a sociedade civil na realização de direitos fundamentais e no conseqüente fortalecimento do regime democrático¹². No ordenamento jurídico brasileiro, tal perspectiva foi intensificada pela CRFB/88, que institucionalizou um Estado Democrático de Direito e ampliou significativamente o rol de direitos sociais, envolvendo diretamente a sociedade civil na sua implementação¹³. A partir de então, o Terceiro

¹¹ MÂNICA, Fernando. *Instituições do Terceiro Setor: um guia para compreender as denominações, formas jurídicas e certificações das entidades sem fins lucrativos no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 17.

¹² MÂNICA, Fernando. *Fundamentos de Direito do Terceiro Setor: um guia para compreender o conceito, a origem e o regime jurídico das entidades sem fins lucrativos no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 18.

¹³ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Título VIII.

Setor passou a ser reconhecido como um elemento crucial na concretização da cidadania, reforçando a parceria entre os agentes estatais e não estatais¹⁴.

Nesse cenário, o Tribunal de Contas da União (TCU) desempenha um papel central como órgão responsável pelo controle externo¹⁵, atuando na fiscalização da conformidade e da eficiência dos contratos de gestão celebrados entre o poder público e as OSs¹⁶. A CRFB/88 arrola as fiscalizações contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, sob parâmetros de legalidade, economicidade e legitimidade como atribuições do controle externo que é, em boa medida, realizado pelo Tribunal de Contas, instituição que não se enquadra na tradicional divisão tripartite dos Poderes, exercendo “a função controladora, específica e autônoma, conformada por competências constitucionais próprias com a finalidade de proteger o erário e garantir a boa administração”¹⁷.

O controle exercido pelo TCU, no entanto, levanta importantes reflexões sobre a eficácia de sua atuação: estaria ele alinhado à lógica de resultados preconizada pela administração pública gerencial, ou persistiria em uma abordagem excessivamente formalista, marcada por uma rigidez que compromete a inovação gerencial? Ainda, estaria o TCU a reproduzir práticas burocráticas de controle, voltadas aos aspectos formais e não aos resultados das atividades sociais desempenhadas?

Com base nessa problemática, este estudo propõe-se a investigar como o TCU tem exercido o controle externo sobre as OSs no setor da saúde, e em que medida sua abordagem reflete um modelo orientado ao controle de resultados, conforme preconizado pela Reforma do Estado, em contraste com um enfoque predominantemente formalista.

Para responder a essas questões, torna-se essencial perpassar o percurso metodológico que guiará esta investigação. A transição da identificação do problema para a sua análise exige a definição clara da abordagem, dos métodos e das fontes que estruturam o estudo. A seção a

¹⁴ MÂNICA, Fernando. *Fundamentos de Direito do Terceiro Setor: um guia para compreender o conceito, a origem e o regime jurídico das entidades sem fins lucrativos no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 71.

¹⁵ Na dicção constitucional, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU (art. 71 da CRFB/88). No entanto, como ressalta Forni, “o fato de auxiliar o Legislativo no desempenhar do controle externo não torna a Corte de Contas ‘órgão auxiliar’ do parlamento, no sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional”, tendo em vista que a Corte de Contas “recebe atribuições diversas diretamente da Carta Maior, sendo, pois, órgão constitucionalmente independente, responsável por amplo controle técnico da gestão administrativo-financeira do Estado” (FORNI, João Paulo Gualberto. Controle de constitucionalidade pelo TCU: uma proposta de revisão da Súmula 347 do STF. *Revista do TCU*, n. 146, jul./dez., 2020, p. 81).

¹⁶ MÂNICA, Fernando Borges; MENEGAT, Fernando. A natureza jurídica do contrato de gestão com as organizações sociais e suas repercussões no sistema de controle pelos tribunais de contas. *Revista de Contratos Públicos*, Belo Horizonte, ano 3, n. 3, 2013, p. 24-25.

¹⁷ FORNI, João Paulo Gualberto; LIMA, Luiz Henrique. Acordo de não persecução civil: o choque entre o art. 17-B, § 3º, da Lei de Improbidade Administrativa (reformada pela Lei nº 14.230/2021) e a autonomia constitucional do Tribunal de Contas. *Revista do TCU*, Brasília, n. 152, p. 41-65, 2023, p. 51.

seguir detalha, portanto, o desenho de pesquisa adotado para examinar a complexa atuação do TCU frente ao modelo das OSs, cabendo indicar ao leitor que o trabalho está estruturado em cinco capítulos principais, concebidos para conduzi-lo desde a contextualização teórica e empírica da questão até a análise detalhada da jurisprudência do TCU e suas conclusões.

O presente capítulo 1, “Introdução Teórico Metodológica”, estabelece o contexto e a relevância do problema de pesquisa. Nele, é detalhado o direito à saúde no Brasil e os desafios do SUS diante do aumento das demandas e das limitações orçamentárias. Em seguida, na seção “Aspectos metodológicos” é detalhado o desenho da investigação, o marco teórico da tensão entre o controle formalista e o controle de resultados, e a abordagem jurídico-social adotada. Por fim, as subseções 1.2.1 e 1.2.2 apresentam as descrições, respectivamente, da análise bibliográfica e da análise empírica da jurisprudência do TCU.

O capítulo 2, “O Modelo Gerencial e as Organizações Sociais na Saúde”, constrói o alicerce conceitual do objeto de controle. A análise inicia-se com o diagnóstico da crise do Estado Burocrático, delineando as razões históricas e econômicas que impulsionaram a reforma administrativa. Segue-se a discussão sobre a emergência do Terceiro Setor e sua instrumentalização no caso brasileiro por meio da Reforma Gerencial e do PDRAE. O capítulo culmina na análise do regime jurídico das OS, detalhando a natureza do contrato de gestão e a expansão desse modelo especificamente no setor da saúde.

No capítulo 3, “O TCU e o Papel do Controle Externo sobre as OSs”, é examinado o papel institucional do Tribunal. Ele estabelece as dimensões do controle externo no regime constitucional, e aprofunda a dicotomia central do trabalho: a tensão entre o controle formal e o controle de resultados como paradigmas de fiscalização.

O Capítulo 4, “Análise da Jurisprudência do TCU: entre o Formalismo e o Controle de Resultados”, apresenta a dimensão empírica da pesquisa. Na seção 4.1 é realizada a caracterização da amostra analisada, justificando os critérios de inclusão e exclusão dos acórdãos. A seção 4.2 se dedica à análise dos Acórdãos pertinentes ao tema, por meio da distribuição das decisões nas categorias de controle propostas, investigando a influência do instrumento processual e a evolução da atuação do TCU ao longo da série histórica (1998-2025).

Por fim, o Capítulo 5, “Conclusões”, consolida os achados da investigação, respondendo à problemática central do estudo e oferecendo reflexões sobre o equilíbrio necessário entre a legalidade e a eficiência gerencial no controle das OS na saúde.

A seção seguinte apresenta os aspectos metodológicos que guiaram esta investigação, detalhando o enfoque teórico-metodológico, a abordagem e o recorte da pesquisa.

1.2 Aspectos metodológicos

A abordagem deste trabalho visa analisar como as OSs que atuam na área da saúde são fiscalizadas pelo TCU, examinando até que ponto suas práticas estão alinhadas a um enfoque voltado ao controle de resultados, conforme preconizado pelo modelo gerencial da Reforma do Estado, e contrapondo esse modelo ao predomínio de uma abordagem formalista.

Como marco teórico, a presente investigação se fundamenta na análise da tensão paradigmática no controle da Administração Pública, a qual constitui a lente de análise para a atuação do TCU sobre as OSS. A adoção do objeto de estudo é justificada pela transição do Estado brasileiro ao modelo de Administração Pública Gerencial, conceito que será explorado no capítulo 2 deste estudo.

Neste contexto, a figura da OS materializa uma opção típica do gerencialismo, uma vez que o seu contrato de gestão estabelece uma lógica de *trade-off* administrativo. A concessão de autonomia administrativa e flexibilidade nos meios opera-se em contrapartida ao rigoroso controle *a posteriori* sobre os resultados alcançados e as metas pactuadas.

Teoricamente, o controle de resultados (ou controle de gestão), revela-se como o mecanismo de fiscalização mais adequado a este modelo gerencial, porquanto seu foco recai sobre o desempenho, a eficácia e a efetividade da ação estatal. O cerne deste controle não reside na repressão de ilegalidades *a priori*, mas sim na detecção de fatores que inibem o desempenho e na formulação de propostas para o incremento da ação governamental. Sobre o conceito deste controle, adota-se a seguinte passagem da obra “Controle e Consensualidade” do professor Luciano Ferraz:

De fato, o objetivo prioritário do controle de gestão não é detectar e coibir fraudes ou abusos praticados pelos administradores – o que não quer significar que, quando estes sejam detectados, o órgão de controle não vá reprimi-los –, senão detectar fatores que estão a inibir o desempenho do órgão, entidade, programa e a influir negativamente na produção dos efeitos sociais intuídos, em ordem a formular medidas para o incremento da ação governamental. Esse tipo de controle se afina à mudança de visão da Administração tipicamente burocrática, fundada na legalidade estrita, para a moderna Administração fundada na eficiência, na economicidade, na eficácia e na efetividade.¹⁸

À luz do marco teórico delineado, busca-se demonstrar que o controle de resultados, igualmente referido na doutrina como controle de gestão, revela-se mais adequado do que o

¹⁸ FERRAZ, Luciano. *Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública* (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins). 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 152.

controle meramente formal quando aplicado ao exame das OSs que atuam nos serviços de saúde, considerando as características desse modelo de parceria com a Administração Pública.

Adota-se, para tanto, a vertente jurídico-social, fundamentada em sua preocupação com a efetividade do Direito e na busca por elementos externos ao ordenamento jurídico, em especial na Administração Pública. A escolha por esta vertente justifica-se por sua capacidade de transcender a análise puramente normativa. A vertente jurídico-social compreende o fenômeno jurídico em seu ambiente social mais amplo, analisando o Direito como uma variável dependente da sociedade¹⁹. Com isso, a pesquisa volta-se para a facticidade do Direito²⁰, investigando não apenas a eficiência, mas precipuamente a eficácia, entendida como “a realização concreta de objetivos propostos pela lei”²¹, e a efetividade das relações entre o direito e a sociedade.

O enfoque jurídico-social adotado pela pesquisa harmoniza-se com a noção de que o desempenho administrativo não deve ser medido apenas pelo cumprimento formal da lei, mas pelos resultados que geram valor público. O valor público é entendido como produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização, que representam respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público, abrangendo os produtos, os resultados e os impactos socioeconômicos da intervenção estatal²².

Trata-se, assim, de pesquisa qualitativa, considerando as bases de dados citadas adiante, cujo recorte temporal se inicia com a edição da Lei nº 9.637/1998, que regulamenta as OSs em nível federal.

A pesquisa adota, também, uma abordagem jurídico-compreensiva, voltada para a análise do controle externo exercido pelo TCU sobre as OSs no setor da saúde. Parte-se da premissa de que a execução do direito à saúde, no contexto do modelo gerencial introduzido pela Reforma do Estado, exige formas de participação complementar da iniciativa privada alinhadas aos princípios constitucionais e às diretrizes do SUS. O objetivo central consistiu em compreender o desempenho da função fiscalizatória do TCU sobre as OSs, com ênfase na tensão entre o controle formalista e o controle orientado a resultados.

¹⁹ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. p. 66.

²⁰ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. p. 66.

²¹ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. p. 67.

²² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria Operacional*. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020. p. 16.

Ao se definir como jurídico-compreensiva, a pesquisa adota um “procedimento analítico de decomposição de um problema jurídico em seus diversos aspectos, relações e níveis”²³. Essa abordagem é particularmente adequada para investigar objetos de maior complexidade e com maior aprofundamento²⁴, como é o caso da atuação de um Tribunal de Contas. Assim, a simples descrição dos julgados seria insuficiente, de modo que o método compreensivo permite interpretar os fenômenos, considerando-os em sua plenitude para entender a tensão sistêmica entre diferentes lógicas de controle.

A pesquisa caracteriza-se como teórica, com aspectos empíricos. Os dados primários incluem leis, resoluções e normas que regulamentam as OSs, além de jurisprudências do TCU relacionadas ao tema, com foco em decisões proferidas após a promulgação da Lei nº 9.637/1998, que institui o marco regulatório das OSs. Os dados secundários abrangem doutrinas jurídicas que abordam as relações entre a Administração Pública e o terceiro setor, bem como estudos que analisam o papel dos mecanismos de controle público em contextos gerenciais.

1.2.1 Análise bibliográfica

A primeira etapa para a construção do referencial teórico e para a compreensão do estado da arte sobre o tema consiste na revisão da literatura especializada. Esta subseção detalha as bases de dados consultadas e os critérios empregados para a seleção dos trabalhos que fundamentam a dimensão teórica do estudo.

A pesquisa bibliográfica foi conduzida mediante consulta à Rede Virtual de Bibliotecas (RVBI) e aos Repositórios Institucionais da UFMG, USP e UnB, selecionando-se trabalhos pela pertinência temática e atualidade. A escolha da RVBI fundamenta-se em sua especialização nas áreas de Direito e Ciências Sociais, priorizando obras doutrinárias, jurisprudenciais e legislativas essenciais ao Direito Administrativo. Coordenada pela Biblioteca do Senado Federal, a rede integra acervos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, o que assegura a credibilidade institucional e o rigor acadêmico das fontes selecionadas, garantindo acesso a materiais validados e de alta relevância para o tema²⁵.

No âmbito da consulta realizada na RVBI, foram empregadas, como palavras-chave, os termos “Terceiro Setor” e “SUS”. A referida pesquisa resultou na identificação de 30 (trinta)

²³ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. p. 84.

²⁴ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. p. 84.

²⁵ BRASIL. Senado Federal. *Biblioteca: Rede Virtual de Bibliotecas (RVBI)*. Brasília: Senado Federal, 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br>. Acesso em: 2 dez. 2024.

trabalhos, dos quais 16 (dezesseis) foram considerados pertinentes ao tema abordado no presente estudo, em razão de sua aderência aos objetivos da investigação. Os trabalhos selecionados nessa etapa da revisão bibliográfica encontram-se descritos no Quadro 1.

Quadro 1 – Materiais extraídos da Rede Virtual de Bibliotecas (RVBI)

Autor	Tipo material	Título	Ano	Compatibilidade Temática
Theresa C. Albuquerque Nóbrega	Artigo de revista	A regulação da saúde no Brasil: o controle externo do Tribunal de Contas da União nas unidades do SUS geridas por instituições privadas	2019	Sim
Lucas Nascimento Seara	Artigo de revista	O marco regulatório das organizações da sociedade civil (MROSC) e sua aplicabilidade nas parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil nas políticas de saúde	2019	Sim
Fernando Mânica; Clarissa Bueno Wandscheer	Artigo de revista	Saúde e desenvolvimento humano: parcerias com o terceiro setor e incorporação de novas tecnologias ao SUS	2019	Sim
Fernando Menegat	Artigo de revista	Ensaio sobre as "intervenções" estatais na área da saúde	2017	Sim
Sousa, Otavio Augusto Venturini	Artigo de revista	Entre a demanda e a oferta: a lógica da competição na implementação do modelo de organiza	2015	Sim
Eduardo Senna Lobo	Artigo de revista	A intermediação de mão de obra por organizações sociais na saúde pública paulista	2014	Sim
Natasha Schmitt Caccia Salinas	Artigo de revista	Financiamento público de atividades desenvolvidas por entidades do terceiro setor – problemas a serem solucionados e objetivos a serem atingidos	2012	Sim
Claudio Luiz Lottenberg	Capítulo de livro	Sistema único de saúde: acesso, qualidade, financiamento e as parcerias público-privadas	2011	Sim
Januario Montone	Capítulo de livro	As Parcerias Público-Privadas na área da Saúde: novas formas de ampliar o direito de acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS)	2011	Sim
Fernando Grella Vieira	Capítulo de livro	Controle das parcerias na área de saúde e o papel do Ministério Público	2011	Sim
Paulo Modesto; Luiz Arnaldo Pereira da Cunha Junior	Livro	Terceiro Setor e Parcerias na área de saúde	2011	Sim
Ligia Giovanella	Livro	Políticas e sistema de saúde no Brasil	2013	Sim
IBROSS (Instituto Brasileiro das Organizações Sociais de Saúde)	Livro	Boas práticas na gestão de parceria com o terceiro setor na saúde	2018	Sim
Emerson Gabardo	Livro	Eficiência e ética no direito administrativo	2017	Sim
Felipe Dutra Asensi	Artigo de revista online	Estado e serviços públicos de saúde: uma análise do debate sobre as organizações sociais no Supremo Tribunal Federal	2015	Sim
IBROSS (Instituto Brasileiro das	Livro	Saúde: transparência e controle nas parcerias com organizações sociais 2019.	2019	Sim

Autor	Tipo material	Título	Ano	Compatibilidade Temática
Organizações Sociais de Saúde)				

Fonte: Rede Virtual de Bibliotecas (RVBI), março de 2025.

Além da mencionada base de dados, efetuou-se uma pesquisa bibliográfica nos acervos dos programas de pós-graduação ranqueados com a nota máxima pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), incluindo-se a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade de Brasília (UnB).

No acervo da UFMG, a pesquisa foi conduzida especificamente no âmbito dos trabalhos produzidos pelo Departamento de Direito, que totalizavam 691 (seiscentos e noventa e um) registros. Dentre esses, identificaram-se 07 (sete) trabalhos alinhados ao tema do presente estudo. No que se refere ao acervo da UnB, a pesquisa utilizou a palavra-chave "Terceiro Setor", resultando na identificação de 560 (quinhentos e sessenta) trabalhos, dos quais 08 (oito) foram considerados relevantes em razão de sua pertinência temática. Por fim, no acervo da USP, realizou-se a pesquisa na base de teses e dissertações da área do Direito, obtendo-se 56 (cinquenta e seis) registros em resposta ao mesmo termo pesquisado, dos quais 14 (quatorze) apresentaram estreita correspondência com o objeto da investigação. Os trabalhos selecionados estão descritos no Quadro 2.

Quadro 2 – Trabalhos selecionados dos Repositórios Institucionais da UFMG, USP e UnB

Universidade	Autor	Tipo material	Título	Ano
UFMG	Bianca Rocha Barbosa	Monografia (especialização)	A função pedagógica dos Tribunais de Contas	2021
UFMG	Lucas Alvim Paiva	Monografia (especialização)	A efetividade das recomendações emitidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais	2023
UFMG	Bianca Rocha Barbosa	Dissertação	O controle do TCU sobre as minutas de editais de licitação em concessões de serviço público federais: um estudo sobre a impossibilidade jurídica dessa atuação	2023
UFMG	Madson Alves de Oliveira Ferreira	Dissertação	Governança contratual por intermédio do terceiro setor: critérios para a adoção do regime jurídico das parcerias	2023
UFMG	Cintya Aparecida Martins Moreira	Monografia (especialização)	A governança democrática na esfera pública: uma reflexão do marco legal das organizações da sociedade civil	2022
UFMG	Gabriela Camila Sales de Oliveira	Monografia (especialização)	Transparência nas organizações da sociedade civil: análise do cumprimento do art. 11 da Lei nº 13.019/2014 nas	2022

Universidade	Autor	Tipo material	Título	Ano
			OSCs, na área da Educação Infantil, de Belo Horizonte	
UFMG	Rosana Beatriz Gonçalves	Monografia (especialização)	A nova lei de licitações e contratos administrativos e o controle externo: análise da constitucionalidade dos deveres e/ou limitações impostos aos tribunais de contas	2022
USP	André Tito da Motta	Dissertação	Da atuação do terceiro setor por meio das parcerias com o estado e seu controle pelos tribunais de contas: entre os lindes da transparência e da eficiência	2014
USP	Luiz Carlos Ramos	Dissertação	Em busca das origens do terceiro setor: uma avaliação crítica da literatura econômica sobre organizações não-lucrativas	2003
USP	Leandro Marins de Souza	Tese	Parcerias entre a administração pública e o terceiro setor: sistematização e regulação	2010
USP	Janaina Schoenmaker	Dissertação	Controle das parcerias entre o Estado e o terceiro setor pelos Tribunais de Contas	2010
USP	Ruth Helena Pimentel de Oliveira	Dissertação	Responsabilidade extracontratual das entidades prestadoras de serviços públicos	2001
USP	Natasha Schmitt Caccia Salinas	Dissertação	Avaliação legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor	2008
USP	Natália de Aquino Cesário	Dissertação	O regime jurídico das parcerias na Lei n. 13.019/2014	2018
USP	Luís Felipe Ramos Cirino	Tese	A nova regulamentação das organizações da sociedade civil: impactos da lei nº 13.019/2014	2020
USP	Leonardo Romano Soares	Dissertação	Controles sobre as parcerias com organizações da sociedade civil: transparência, resultados e participação social	2017
USP	Vivian de Almeida Gregori Torres	Tese	O terceiro setor, instrumento de aprimoramento democrático: o papel da sociedade civil organizada e a implementação da cidadania	2016
USP	Raphael de Matos Cardoso	Tese	O contrato de gestão celebrado com organizações sociais de saúde pelo estado e pelo município de São Paulo	2022
USP	Kamile Medeiros do Valle	Dissertação	O controle de resultados exercido pelo TCU no fomento às Organizações da Sociedade Civil	2020
USP	Bruno Luís Amorim Pinto	Dissertação	O regime jurídico dos contratos de colaboração entre o estado brasileiro e o terceiro setor	2015
USP	Rodrigo Pagani de Souza	Tese	Controle estatal das transferências de recursos públicos para o terceiro setor	2010
UnB	Esteyse Glenaise Santana Carneiro	Dissertação	Parcerias com o Terceiro Setor no Distrito Federal: uma avaliação à luz da Teoria da Agência	2021

Universidade	Autor	Tipo material	Título	Ano
UnB	Marcilene Barros Lima	Dissertação	O terceiro setor e a prestação de contas por serviços públicos executados a partir do Decreto 7.592/2011	2016
UnB	Catharina Eugênia Gonzaga Pires	Dissertação	O relacionamento entre o Estado e organizações não-governamentais: a formulação e aprovação da Lei das OSCIPs (organizações da sociedade civil de interesse público)	2006
UnB	Gilmara Mendes da Costa Borges	Monografia (especialização)	Determinantes dos impedimentos de concessões e transferências de recursos públicos às entidades privadas sem fins lucrativos no Brasil	2016
UnB	Anamelia Cavalcanti Carvalho Melo	Monografia (especialização)	Indicadores de desempenho como instrumento de gestão das entidades do terceiro setor: um estudo das organizações da sociedade civil de interesse público do Estado da Paraíba	2005
UnB	Elisabete Roseli Farrarezi	Tese	A reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil: a criação da Lei das OSCIP (lei 9.790/99)	2007
UnB	Wirla Cavalcanti Revorêdo	Monografia (especialização)	O papel do Tribunal de Contas na promoção da efetividade dos hospitais públicos do estado de Pernambuco: um estudo baseado na visão dos stakeholders	2006
UnB	Karen Santana de Almeida Vieira	Artigo de periódico	Organizações Sociais: (des) controle social e restrições ao direito à saúde	2004

Fonte: Repositório Institucional da UFMG, Repositório Institucional da USP e Repositório Institucional da UnB, março de 2025.

Destaca-se que as referências mencionadas foram selecionadas a partir de uma revisão bibliográfica inicial. No decorrer do desenvolvimento da pesquisa, procedeu-se a uma leitura mais aprofundada dessas obras, ocasião em que se constatou que algumas delas, embora pertinentes ao tema, não acrescentavam elementos novos à análise proposta, razão pela qual não foram incorporadas ao referencial final. Paralelamente, outras referências, consideradas mais aderentes aos objetivos e ao recorte do estudo, foram incorporadas ao escopo da análise. A seleção definitiva fundamentou-se, assim, na relevância temática e na contribuição efetiva de cada obra para o aprofundamento da pesquisa.

Complementando a fundamentação teórica obtida pela revisão bibliográfica, a pesquisa avança para sua dimensão empírica. Esta etapa é crucial para analisar a aplicação prática do controle e se concentrará na fonte primária que revela a atuação do TCU: sua própria jurisprudência, analisada por meio de documentos e acórdãos.

1.2.2 Análise empírica

O levantamento e a análise documental concentram-se em acórdãos e decisões do TCU, com ênfase em julgados proferidos após a promulgação da Lei nº 9.637/1998. Esses documentos analisam a atuação das OS na gestão de serviços públicos de saúde (Organizações Sociais de Saúde – OSS) e oferecem subsídios para compreender a abordagem do TCU quanto à fiscalização da conformidade formal e à aferição de metas e resultados. A análise dessas decisões adota critérios que permitem identificar elementos relacionados tanto ao controle formalista quanto ao controle orientado a resultados, avaliando sua evolução no contexto das práticas fiscalizatórias do modelo gerencial proposto pela Reforma do Estado.

Essa etapa da investigação alinha-se à moderna concepção de Pesquisa Empírica em Direito, entendida como uma abordagem do fenômeno jurídico por meio da investigação prática ou experimental. O estudo da jurisprudência do TCU permite superar a distinção clássica entre o “direito dos livros e o direito em ação”, testando, no plano concreto, a eficácia das intervenções legais do controle externo²⁶. Em vez de se limitar à teorização pura sobre o controle, a análise empírica oferece o caminho para verificar como a tensão entre formalismo e gerencialismo de fato se materializa na prática decisória do Tribunal.

A metodologia adotada para o desenvolvimento da parte empírica deste estudo consistiu na realização de pesquisa na base de dados oficial do TCU. Foi realizada pesquisa, desta vez utilizando os termos “Organização Social” ou “Organizações Sociais” conjugados com o termo “SUS” (“Organização Social” OU “Organizações Sociais” E “SUS”), na base de dados de Acórdãos do TCU. Esse refinamento teve por finalidade compreender a atuação do TCU em casos relacionados às OS que operam na área da saúde, setor que é estratégico e relevante na Administração Pública. Foram analisados os 287 (duzentos e oitenta e sete) acórdãos resultantes dessa pesquisa.

Em um primeiro momento houve um processo de refinamento amostral, realizado por meio de uma análise manual e qualitativa de cada um dos 287 julgados, identificando quais deles realmente enfocavam a análise das OSS. Essa fase de curadoria de dados revelou que 200 das decisões recuperadas não pertenciam à população de pesquisa, devendo ser excluídas da análise final. A análise dessas exclusões e a categorização dos acórdãos pelo motivo de exclusão está detalhada em capítulo posterior desta dissertação (seção 4.1).

²⁶ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. p. 77.

Nesse cenário, os acórdãos cujo objeto tinha conexão com as OSS (87 acórdãos) foram categorizados de acordo com o tipo de controle exercido, distinguindo-se entre controle formal e controle de resultados, conforme os parâmetros identificados na doutrina e na jurisprudência.

O valor desta análise empírica reside, portanto, em sua capacidade de fornecer e elaborar dados para as decisões políticas, de políticas públicas ou legislativas²⁷. Ao mapear a atuação do TCU, a pesquisa não apenas descreve o funcionamento do sistema jurídico, mas contribui para o aperfeiçoamento de suas práticas. Tal diagnóstico favorece o controle social das práticas jurídicas e fomenta o debate sobre a real contribuição do controle externo para a eficácia, eficiência e efetividade do sistema jurídico no âmbito da saúde pública.

Com base na metodologia qualitativa e na análise de conteúdo aplicada aos acórdãos e decisões, a pesquisa busca investigar a tensão entre o controle formalista e o controle de resultados no âmbito do TCU, em sua atuação sobre as OS no setor da saúde. Essa análise é norteada pela hipótese de que, embora o modelo gerencial recomende o controle orientado a resultados como forma de promover eficiência e efetividade na gestão pública, o TCU adota predominantemente uma abordagem formalista.

Para que se possa investigar o controle exercido sobre as OSs, é imperativo, primeiramente, compreender o contexto histórico, político e conceitual que deu origem a esse modelo de gestão. O próximo capítulo dedica-se, assim, a tratar da transição do Estado burocrático para o gerencial e o papel que as OS, especialmente na saúde, desempenharam nessa nova arquitetura administrativa.

²⁷ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. p. 79.

2 O MODELO GERENCIAL E AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA SAÚDE

Este capítulo propõe-se a analisar a transformação na administração pública brasileira na transição da administração burocrática para a administração gerencial e na subsequente ascensão das OSs como relevantes atores na provisão de serviços não exclusivos de Estado. O foco será a oferta pelas OSS dos serviços sociais de saúde.

A estrutura argumentativa parte do diagnóstico do problema, ao detalhar as múltiplas dimensões da crise do Estado burocrático no final do século XX (fiscal, administrativa e de governança), centrando a análise na Reforma Gerencial e nos pilares conceituais do PDRAE/1995, como a publicização e a criação da esfera pública não-estatal ou Terceiro Setor.

Por fim, a análise converge para o regime jurídico das OSs, estabelecido na Lei 9.637/98. Esta seção detalha o arranjo jurídico-administrativo do modelo das OS, incluindo seu contrato de gestão e o foco em resultados, e investiga sua aplicação prática e expansão subnacional, demonstrando sua consolidação como o veículo sustentável para a gestão de serviços de saúde.

2.1 A crise do estado burocrático

A crise do Estado Capitalista no final do século XX evidenciou a insuficiência dos modelos tradicionais de administração pública para lidar com as demandas sociais crescentes e as restrições orçamentárias²⁸. Em especial, o Estado brasileiro enfrentava desafios significativos relacionados à crise fiscal, ao esgotamento do modelo burocrático (weberiano) e à incapacidade de prover eficientemente serviços essenciais à população²⁹. Esses fatores tornaram inevitável a implementação de uma reforma administrativa que não apenas reestruturasse as funções do Estado, mas também redefinissem o seu papel na promoção do desenvolvimento social e econômico³⁰. Ainda, a referida crise resultou na perda de crédito público, na diminuição da capacidade de investimento e na ineficiência do aparelho estatal, que se viu incapaz de atender às crescentes demandas sociais, particularmente na área da saúde³¹.

²⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: MARE, 1997. p. 7.

²⁹ BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Organizações Sociais – Cadernos MARE*. Brasília, DF: MARE, 1998. Disponível em: <https://www.maf.gov.br/publicacoes/organizacaoessociais.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2025, p. 15.

³⁰ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial*. Revista do Serviço Público, v. 121, n. 1, jan.-abr. 1996. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/artigos>. Acesso em: 2 jan. 2025, p. 15.

³¹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. Revista do Serviço Público, v. 47, n. 1, jan.-abr. 1996. p. 13-14.

Na década de 1980, a crise fiscal tornou-se evidente, com o Estado brasileiro mostrando-se incapaz de gerar poupança pública suficiente para financiar suas funções essenciais. Em função disso, a Reforma Administrativa da metade da década de 1990 foi pensada e desempenhada como resposta necessária para redefinir as funções do Estado e melhorar sua governança, notadamente por meio de novas formas de organização e gestão dos serviços públicos. A proposta principal era abandonar o paradigma burocrático em favor de uma administração pública gerencial, focada em resultados e na eficiência do uso dos recursos públicos³².

Os desafios a serem enfrentados pela Reforma eram vários. Primeiramente, uma crise fiscal, caracterizada pela perda do crédito público e pela geração de poupança pública negativa³³. O Estado tornara-se incapaz de financiar suas operações básicas e, também, os investimentos necessários ao desenvolvimento ou à manutenção dos serviços sociais. Em segundo lugar, a crise do modo de intervenção. O modelo protecionista de substituição de importações, bem-sucedido na industrialização entre os anos 1930 e 1950, havia se esgotado³⁴. Isso se expressava na baixa competitividade da indústria nacional e no "fracasso em se criar no Brasil um Estado do Bem-Estar que se aproximasse dos moldes sociais-democratas europeus"³⁵.

Finalmente, e como consequência das anteriores, uma crise da forma burocrática de administrar. O modelo administrativo burocrático clássico, introduzido formalmente no país em 1936³⁶, nunca conseguiu extirpar completamente as práticas patrimonialistas e clientelistas da sua cena. Mesmo as tentativas de modernização, como a reforma de 1967 (Decreto-Lei 200), que buscava a descentralização pela administração indireta, mostraram-se apenas parciais e insuficientes.

A reforma do Decreto-Lei 200, por exemplo, gerou efeitos ambíguos: se por um lado flexibilizou a contratação (celetistas sem concurso), por outro deixou de implementar salvaguardas que impedissem a perpetuação de práticas clientelistas. Simultaneamente, a desatenção para com a administração direta comprometeu o núcleo estratégico do Estado, que

³² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: MARE, 1997, p. 7.

³³ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 73, n. Especial 85 Anos, nov. 2022. Publicado originalmente em 1996, p. 56.

³⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 73, n. Especial 85 Anos, nov. 2022. Publicado originalmente em 1996, p. 57.

³⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 73, n. Especial 85 Anos, nov. 2022. Publicado originalmente em 1996, p. 57.

³⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 73, n. Especial 85 Anos, nov. 2022. Publicado originalmente em 1996, p. 58.

não contou com um desenvolvimento estruturado.³⁷ O resultado dessa sobreposição do patrimonialismo e da burocracia ineficiente foi um aparelho estatal com “alto custo e a baixa qualidade”³⁸, incapaz de responder às demandas de uma sociedade que, com a redemocratização, passava a exigir os direitos fundamentais de variada ordem.

É nesse contexto que a CRFB/88, embora celebrada como um marco da redemocratização, é paradoxalmente identificada pelos idealizadores da reforma gerencial do Estado brasileiro como um dos principais obstáculos à modernização administrativa. A intervenção política em face da crise multifacetada do Estado, conforme estabelecido pela Assembleia Constituinte, constituiu, na concepção de Luiz Carlos Bresser-Pereira, uma solução que carecia de modernidade administrativa ou que se pautava em modelos superados³⁹. A sociedade e os constituintes de 1988, alarmados com o clientelismo e o fisiologismo que recrudesceram com a redemocratização⁴⁰, não perceberam a necessidade de uma gestão flexível e orientada a resultados. Em vez disso, diagnosticaram que o problema era a falta de burocracia weberiana: a solução, portanto, seria aplicar uma dose ainda mais rigorosa de estruturas e controles burocráticos.

O resultado, segundo a análise de Bresser-Pereira⁴¹, foi um retrocesso materializado em dispositivos que posteriormente se tornaram o cerne da reforma gerencial, notadamente: (i) a instauração de um Regime Jurídico Único (RJU) para a totalidade dos servidores civis; (ii) a concomitante instituição de uma estabilidade funcional excessivamente rígida, que obstaculizava a efetiva cobrança de desempenho dos quadros, desvirtuando o propósito original do instituto, que fora concebido para proteger o Estado, e não os seus colaboradores; (iii) e, finalmente, a consolidação de diversos privilégios de caráter corporativista e patrimonialista, destacando-se o regime de aposentadoria com remuneração integral, o qual impôs um pesado ônus fiscal à sociedade⁴².

A análise sugere, assim, uma ironia estrutural: a CRFB/88, ao endereçar o clientelismo (uma disfunção anterior à burocracia) com uma acentuada dose de rigidez (uma disfunção

³⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 73, n. Especial 85 Anos, nov. 2022. Publicado originalmente em 1998, p. 188

³⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 73, n. Especial 85 Anos, nov. 2022. Publicado originalmente em 1998, p. 184

³⁹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 73, n. Especial 85 Anos, nov. 2022. Publicado originalmente em 1996, p. 57.

⁴⁰ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 73, n. Especial 85 Anos, nov. 2022. Publicado originalmente em 1998, p. 189.

⁴¹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 73, n. Especial 85 Anos, nov. 2022. Publicado originalmente em 1998, p. 189.

⁴² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 73, n. Especial 85 Anos, nov. 2022. Publicado originalmente em 1998, p. 189

inerente à burocracia), resultou em um cenário de redução da capacidade de resposta da administração⁴³. Assim, o PDRAE de 1995, como se verá na seção 2.3, e a subsequente EC nº 19/98, não foram apenas uma resposta à crise fiscal dos anos 80; foram, fundamentalmente, uma contrarreforma destinada a diminuir as amarras à gestão pública que a própria CRFB/88 havia criado.

2.2 A emergência do Terceiro Setor

Antes de adentrar a análise específica do PDRAE e sua proposta de contrarreforma, faz-se necessário visitar brevemente um dos conceitos que fundamentam essa iniciativa⁴⁴. A solução gerencial brasileira, ao propor a publicização e a criação de uma esfera pública não-estatal, não se baseou em uma invenção puramente nacional, mas sim na importação e tradução de um debate global sobre o papel de um novo ator.

Este ator é o Terceiro Setor. A compreensão das transformações contemporâneas na relação entre o Estado e a sociedade exige, portanto, uma análise rigorosa do espaço conceitual ocupado por ele. A emergência do Terceiro Setor como ator central na provisão de serviços e na articulação de interesses públicos reconfigurou o paradigma clássico que dividia a sociedade em duas esferas estanques: o Estado (público) e o Mercado (privado).

O termo Terceiro Setor surge para designar um universo de organizações que não se enquadram na dicotomia tradicional⁴⁵. A sua definição opera por contraste com os outros dois setores, estabelecendo um mapa tri-setorial da organização da sociedade. O Primeiro Setor

⁴³ Em sentido similar, Forni afirma que “a CF nasce na esteira do processo de redemocratização, marcada por uma retomada do ideário burocrático, que, tendo em vista combater práticas nocivas que imperavam no modelo patrimonialista, como a confusão entre patrimônio público e privado, clientelismo, nepotismo e corrupção, enaltece a impessoalidade e o profissionalismo no tratamento da coisa pública. Todavia, o excesso de formalismo e a ênfase nos controles de meio, ligados aos procedimentos, acabaram por tornar o modelo burocrático inadequado para administrar um Estado que necessitava cada vez mais de eficiência, em especial por conta da crise do início dos anos 1980, cujos efeitos se prolongaram por anos a fio” (FORNI, João Paulo Gualberto. *A contratação integrada no RDC: uma análise dos pressupostos de sua adoção a partir da experiência do DNIT*. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2018, p. 2).

⁴⁴ Outro relevante pilar da reforma foi busca pela inserção do setor privado na prestação de serviços públicos. Nesse sentido, Nascimento, Forni e Soares aduzem: “Intentava-se que o Poder Público deixasse de executar diretamente obras e serviços públicos para assumir a elaboração e execução da política regulatória de setores da economia nos quais empresas estatais costumavam atuar na prestação de serviços públicos. Esses serviços passariam, então, a ser desempenhados por agentes privados, especialmente concessionárias de serviços públicos, que se submeteriam à regulação por agências dotadas de independência decisória, finalística, instrumental e financeira” (NASCIMENTO, Roberta Simões; FORNI, João Paulo Gualberto; SOARES, Fabiana de Menezes. Precisamos de um guardião da regulação? A função de regulatory oversight body nos Estados Unidos e no Brasil. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, 1034-1070, 2025, p. 1048).

⁴⁵ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro setor e Estado: legitimidade e regulação* – por um novo marco jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 95.

(Estado) compreende a esfera das organizações governamentais; é definido pela sua responsabilidade na promoção de ações de interesse público, cuja execução se dá de forma cogente, ou seja, baseada no exercício do poder de império (Poder Público)⁴⁶. Já o Segundo Setor (Mercado) engloba as organizações privadas com fins lucrativos; a sua lógica de atuação é distinta, sendo responsável pelo desenvolvimento de ações de interesse privado, fundamentadas na troca, no lucro e nas relações concorrenciais de mercado⁴⁷. Finalmente, o Terceiro Setor se apresenta como um campo intermediário, composto por instituições de natureza privada (não-estatais) que, em contraste com o Segundo Setor, perseguem propósitos de interesse público e operam sob uma lógica sem fins lucrativos⁴⁸.

Esta definição tri-setorial, embora essencial para a delimitação inicial do campo, é inerentemente residual. Ou seja, o Terceiro Setor é, a princípio, definido por aquilo que não é: não é Estado e não é o Mercado. Esta negatividade conceitual é a fonte primária das dificuldades teóricas e das zonas cinzentas que serão exploradas neste capítulo.

A natureza residual e a diversidade de tradições nacionais resultaram em uma pluralidade de nomenclaturas para descrever este mesmo espaço, cada qual portando uma ênfase teórica distinta. A literatura internacional utiliza termos como *non-profit sector*, predominante nos Estados Unidos e focado na característica econômica da não-distribuição de lucros, e *voluntary sector*, comum no Reino Unido, que enfatiza a participação cívica⁴⁹. Outros termos incluem *charities*, refletindo a tradição anglo-saxã de filantropia⁵⁰, e a designação ONGs, que ganhou proeminência global⁵¹.

Apesar dessa variação terminológica, a tentativa mais influente de superar a definição puramente residual e estabelecer características positivas veio da abordagem estrutural-operacional, notabilizada pelo *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*⁵². Esta

⁴⁶ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro setor e Estado: legitimidade e regulação – por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 96.

⁴⁷ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro setor e Estado: legitimidade e regulação – por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 96.

⁴⁸ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro setor e Estado: legitimidade e regulação – por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 41.

⁴⁹ CORRY, Olaf. Theorizing the Third Sector. In: TAYLOR, Rupert (Ed.). *Third Sector Research*. New York: Springer, 2010, p. 13.

⁵⁰ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro setor e Estado: legitimidade e regulação – por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 118.

⁵¹ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro setor e Estado: legitimidade e regulação – por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 100.

⁵² ANHEIER, Helmut K. Theories of the Nonprofit Sector: Three Issues. *Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly*, v. 24, n. 1, 1995, p. 16.

abordagem, associada a Lester Salamon e Helmut K. Anheier, postula cinco características centrais e cumulativas que definem as entidades do Terceiro Setor⁵³:

1. **Formais (ou organizadas):** as entidades devem possuir estrutura formal, distinguindo-se de movimentos sociais informais ou da ação familiar.
2. **Privadas:** as entidades são institucionalmente separadas do aparato governamental (o critério não-estatal).
3. **Sem fins lucrativos:** as entidades não devem ter como objetivo a geração de lucro para seus proprietários ou diretores. Eventuais excedentes operacionais devem ser reinvestidos na missão da organização, obedecendo à chamada *non-distribution constraint*.⁵⁴
4. **Autogeridas:** as entidades devem ser capazes de controlar suas próprias atividades, implicando um grau significativo de independência decisória frente ao Estado ou a atores de mercado.
5. **Voluntárias:** as entidades devem envolver um grau significativo de participação voluntária, seja na gestão (conselhos) ou na execução de suas atividades.

É crucial notar que esta definição estrutural-operacional não é politicamente neutra. A ênfase no critério de não-distribuição tende a refletir uma visão americana que, por exemplo, exclui formas de economia popular ou cooperativas que podem distribuir resultados entre seus membros⁵⁵. Como será discutido adiante, esta definição específica, promovida por pesquisas internacionais, teve um papel ativo na própria construção e importação do conceito de Terceiro Setor para o contexto brasileiro nos anos 1990⁵⁶.

No entanto, a aparente clareza das cinco características estruturais-operacionais mascara uma profunda complexidade teórica e prática. A dificuldade em se estabelecer uma definição singular e universalmente aceita é uma marca dos estudos sobre o Terceiro Setor. Este é frequentemente descrito como inerentemente "inadequado para definições singulares"⁵⁷. Uma

⁵³ ANHEIER, Helmut K. Theories of the Nonprofit Sector: Three Issues. *Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly*, v. 24, n. 1, 1995, p. 13.

⁵⁴ CORRY, Olaf. Theorizing the Third Sector. In: TAYLOR, Rupert (Ed.). *Third Sector Research*. New York: Springer, 2010, p. 13.

⁵⁵ CORRY, Olaf. Theorizing the Third Sector. In: TAYLOR, Rupert (Ed.). *Third Sector Research*. New York: Springer, 2010, p. 15.

⁵⁶ CALEGARE, Marcelo Gustavo Aguilar; SILVA JUNIOR, Nelson. A "construção" do Terceiro Setor no Brasil: da Questão Social à Organizacional. *Psicologia Política*, v. 8, n. 15, 2008, p. 133-135.

⁵⁷ CORRY, Olaf. Theorizing the Third Sector. In: TAYLOR, Rupert (Ed.). *Third Sector Research*. New York: Springer, 2010, p. 13.

das designações de maior visibilidade sobre essa dificuldade conceitual foi cunhada por Knapp e Kendall, que rotularam o setor como um *loose and baggy monster*⁵⁸.

Este pessimismo quanto à definição deriva de duas razões fundamentais. Primeiro, diferente do Estado (regulado pela burocracia) e do Mercado (regulado pela competição), o Terceiro Setor é movido por elementos de voluntarismo, solidariedade e motivação baseada em valores, sendo que tais características são difíceis de planejar ou regulamentar em detalhe sem que se perca a sua essência⁵⁹. Segundo, por razões de terminologia, como mencionado, o próprio termo terceiro o designa como uma categoria residual. Ele se torna o repositório de todas as organizações que não se encaixam nas categorias primárias (Estado) e secundárias (Mercado), levando-o a ter, por natureza, contornos fluidos⁶⁰. Esta natureza residual levanta uma questão epistemológica fundamental, colocando em dúvida a coerência interna do setor, uma vez que este é definido por exclusão. Sugere, ademais, que o setor possa ser, em grande medida, uma construção teórica (ou um constructo) resultante do próprio método de pesquisa que busca categorizá-lo⁶¹.

A crítica mais incisiva a essa definição estrutural-operacional foca em seu pilar central: a ausência de fins lucrativos. Esse conceito, em vez de ser uma característica ontológica universal, trata-se de um termo altamente ligado à cultura, cuja definição e existência como categoria reconhecível dependem crucialmente dos sistemas legais nacionais, notadamente das leis fiscais e corporativas de cada país⁶². O que define uma entidade como sem fins lucrativos não é, portanto, apenas sua missão, mas o tratamento jurídico pelo Estado no qual essa entidade se encontra.

Tal perspectiva analítica oferece uma chave interpretativa para o caso brasileiro. A ausência de fins lucrativos, sendo em essência um construto legal-fiscal, elucida a razão pela qual o marco jurídico do Terceiro Setor no Brasil é tão plural e fragmentado. Assim, a existência de múltiplas qualificações jurídicas, como OSCs, OSs e OSCIPs, não é um acidente histórico⁶³. Com efeito, cada um desses diplomas legais (administrativos, fiscais,

⁵⁸ CORRY, Olaf. Theorizing the Third Sector. In: TAYLOR, Rupert (Ed.). *Third Sector Research*. New York: Springer, 2010, p. 11.

⁵⁹ CORRY, Olaf. Theorizing the Third Sector. In: TAYLOR, Rupert (Ed.). *Third Sector Research*. New York: Springer, 2010, p. 11.

⁶⁰ CORRY, Olaf. Theorizing the Third Sector. In: TAYLOR, Rupert (Ed.). *Third Sector Research*. New York: Springer, 2010, p. 11.

⁶¹ ANHEIER, Helmut K. Theories of the Nonprofit Sector: Three Issues. *Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly*, v. 24, n. 1, 1995, p. 16.

⁶² ANHEIER, Helmut K. Theories of the Nonprofit Sector: Three Issues. *Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly*, v. 24, n. 1, 1995, p. 16.

⁶³ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro setor e Estado: legitimidade e regulação – por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 176.

previdenciários) constrói um tipo distinto de ausência de fins lucrativos, oferecendo benefícios e impondo obrigações específicas, o que resulta em um setor deliberadamente multifacetado⁶⁴. Ainda, além da dificuldade em definir o setor, existe um robusto debate teórico sobre os motivos pelos quais ele emerge e persiste. Diferentes escolas de pensamento oferecem explicações concorrentes, que podem ser agrupadas em abordagens econômicas e sociopolíticas.

As abordagens econômicas explicam o Terceiro Setor como uma resposta eficiente a falhas institucionais do Estado e do Mercado. O Terceiro Setor surgiria para preencher essa lacuna, atendendo a demandas heterogêneas que nem o Mercado nem o Estado conseguem satisfazer⁶⁵.

Em aprofundamento à tese anterior, aponta-se que a heterogeneidade social, religiosa e linguística de uma sociedade impacta diretamente o tamanho do setor⁶⁶. Assim, a teoria da confiança centra-se na assimetria de informação entre o produtor e o consumidor, de modo que, em serviços complexos, cuja qualidade é de difícil avaliação (como creches, educação ou saúde), há o receio justificado de exploração do consumidor por um produtor focado no lucro⁶⁷. Nesse contexto, a restrição à não-distribuição de lucros das entidades do Terceiro Setor funcionaria como um sinal de confiabilidade, o qual reduziria o incentivo ao oportunismo e tornaria, em tese, tais entidades mais eficientes para essas transações⁶⁸.

Já as abordagens sociopolíticas deslocam o foco da eficiência econômica para fatores culturais, históricos e institucionais. A abordagem do estilo nacional argumenta que o tamanho e a forma do Terceiro Setor só podem ser compreendidos através da história, cultura e tradições políticas únicas de cada país. De acordo com essa perspectiva, fatores como divisões religiosas (na Holanda) ou um *ethos* de pragmatismo (na Escandinávia), por exemplo, seriam mais explicativos do que falhas de mercado universais⁶⁹.

Já a abordagem dos dilemas administrativos oferece uma visão mais pragmática, ao sustentar que a escolha de usar o Terceiro Setor não seria um destino cultural, mas um *trade-*

⁶⁴ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro setor e Estado: legitimidade e regulação – por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 207.

⁶⁵ ANHEIER, Helmut K. Theories of the Nonprofit Sector: Three Issues. *Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly*, v. 24, n. 1, 1995, p. 19

⁶⁶ ANHEIER, Helmut K. Theories of the Nonprofit Sector: Three Issues. *Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly*, v. 24, n. 1, 1995, p. 20

⁶⁷ ANHEIER, Helmut K. Theories of the Nonprofit Sector: Three Issues. *Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly*, v. 24, n. 1, 1995, p. 20

⁶⁸ ANHEIER, Helmut K. Theories of the Nonprofit Sector: Three Issues. *Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly*, v. 24, n. 1, 1995, p. 21

⁶⁹ HOOD, Christopher; SCHUPPERT, Gunnar Folke. Para-Government Organization and Public Services. In: ANHEIER, Helmut K.; SEIBEL, Wolfgang (Eds.). *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin: Walter de Gruyter, 1990, p. 95.

off gerencial consciente⁷⁰. Nessa perspectiva, a burocracia estatal clássica oferece vantagens (a exemplo da integração de políticas e da *accountability*), mas sofre de desvantagens conhecidas (como lentidão, rigidez, aversão ao risco), enquanto o Terceiro Setor oferece o oposto: flexibilidade, rapidez e inovação, ao custo de potenciais desvantagens, como a fragmentação, a falta de coordenação e os riscos de favoritismo político⁷¹.

A abordagem dos dilemas administrativos oferece um referencial analítico valioso para a compreensão da reforma do Estado brasileiro na década de 1990. O diagnóstico da ineficácia/ineficiência da administração pública burocrática, apontado como um fator central para o recrudescimento do Terceiro Setor no país⁷², espelha com precisão a percepção de tal dilema. Dessa forma, a criação de novos modelos de parceria, a exemplo das OS, constituiu uma escolha deliberada para contornar a rigidez burocrática, assumindo os riscos inerentes à fuga para o direito privado em prol da promessa de eficiência gerencial.

Contudo, a própria concepção deste modelo pode revelar uma estratégia de contorno. Em relação às OSs, Maria Sylvia Zanella Di Pietro defende que, a qualificação dessas entidades é uma iniciativa do poder público cujo objetivo específico é transferir a gestão de serviços para um regime de direito privado, fugindo ao regime jurídico a que se submete a Administração Pública⁷³. Cria-se, assim, para a autora, uma entidade privada que, embora inteiramente financiada pelo Estado com recursos orçamentários, opera com as flexibilidades do setor privado, numa estrutura análoga a uma concessão administrativa, porém sem os riscos empresariais inerentes⁷⁴. As críticas ao modelo das OS, embora mencionadas neste momento, serão detalhadas em seções posteriores desta dissertação.

A complexidade e as divergências teóricas que envolvem a definição de Terceiro Setor exigem, do ponto de vista metodológico, a explicitação do conceito que norteia este trabalho. Adota-se, portanto, a perspectiva de Maria Tereza Fonseca Dias, que o define da seguinte forma:

⁷⁰ HOOD, Christopher; SCHUPPERT, Gunnar Folke. Para-Government Organization and Public Services. In: ANHEIER, Helmut K.; SEIBEL, Wolfgang (Eds.). *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin: Walter de Gruyter, 1990, p. 98.

⁷¹ HOOD, Christopher; SCHUPPERT, Gunnar Folke. Para-Government Organization and Public Services. In: ANHEIER, Helmut K.; SEIBEL, Wolfgang (Eds.). *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin: Walter de Gruyter, 1990, p. 99.

⁷² DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro setor e Estado: legitimidade e regulação – por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 140-141.

⁷³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 338.

⁷⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 358.

Neste trabalho e sob uma perspectiva do paradigma do Estado Democrático de Direito, tem-se como terceiro setor o conjunto de pessoas jurídicas de direito privado, institucionalizadas e constituídas conforme a lei civil, sem fins lucrativos, que perseguem finalidades de interesse público.⁷⁵

No Brasil, o Terceiro Setor não é um fenômeno recente. Suas raízes históricas remontam ao período colonial, fundamentadas na matriz ibérica e católica de beneficência e caridade. O exemplo mais duradouro são as Santas Casas de Misericórdia, com a primeira sendo fundada em 1543, na Vila de Santos⁷⁶. No entanto, a configuração moderna do setor, com seu recrudescimento e sua entrada na agenda política, é um fenômeno da redemocratização e ocorre de forma decisiva nos anos 1990⁷⁷, com a formulação e implantação das diretrizes do PDRAE/1995. Destaca-se que esse processo não foi espontâneo, mas sim uma construção ativa, impulsionada por atores específicos.

Nesse sentido, podem ser apontados dois atores principais para esse impulsionamento. O primeiro é formado pelos Organismos Internacionais, destacando-se o Banco Mundial, cujo papel central na disseminação global do conceito incluiu incentivar governos para que estabelecessem relações com Organizações Não-Governamentais (ONGs) e adotassem marcos regulatórios de fomento⁷⁸. O segundo ator relevante foi o Governo Federal, notadamente através da reforma administrativa promovida durante a gestão Fernando Henrique Cardoso, liderada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). O PDRAE, conforme já detalhado na seção 2.1, diagnosticou a crise brasileira como uma crise de Estado, atribuída ao modelo de administração pública burocrática, e vislumbrou no Terceiro Setor, como setor público não-estatal, uma solução gerencial para a prestação de serviços sociais⁷⁹.

O Terceiro Setor brasileiro é, portanto, um campo de tensões, resultado da confluência de três tradições distintas: (1) a tradição assistencialista e caritativa (Santas Casas); (2) a tradição de resistência política e defesa de direitos (as ONGs que emergiram durante o regime

⁷⁵ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro setor e Estado: legitimidade e regulação – por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 114.

⁷⁶ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro setor e Estado: legitimidade e regulação – por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 122.

⁷⁷ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro setor e Estado: legitimidade e regulação – por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 122-123.

⁷⁸ CALEGARE, Marcelo Gustavo Aguilar; SILVA JUNIOR, Nelson. A "construção" do Terceiro Setor no Brasil: da Questão Social à Organizacional. *Psicologia Política*, v. 8, n. 15, 2008, p. 134.

⁷⁹ CALEGARE, Marcelo Gustavo Aguilar; SILVA JUNIOR, Nelson. A "construção" do Terceiro Setor no Brasil: da Questão Social à Organizacional. *Psicologia Política*, v. 8, n. 15, 2008, p. 135.

militar, muitas vezes em oposição ao Estado)⁸⁰; e (3) a tradição gerencial pós-liberal importada (o “setor público não-estatal” promovido pelo MARE e por organismos internacionais)⁸¹.

O conflito ideológico e a fusão de tradições descritos acima estão espelhados na fragmentação do marco jurídico brasileiro. No país, não existe um estatuto próprio do Terceiro Setor, mas sim um mosaico de legislações que refletem momentos históricos e objetivos políticos distintos. Assim, há diversas qualificações jurídicas, cada uma conferindo um status e um conjunto de benefícios (e obrigações) específicos. Exemplos das principais qualificações federais são as Organizações Sociais (OSs), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs).

2.3 O caso brasileiro: a Reforma Gerencial e o PDRAE

Como visto, o Terceiro Setor brasileiro é um mosaico que reflete a confluência de distintas tradições. A base teórica para sua conformação advém da escola do *New Public Management* ou Novo Modelo de Gestão Pública (NPM). Um dos principais expoentes dessa nova abordagem, Michael Barzelay, delineou uma crítica contundente ao paradigma burocrático. Em sua visão, a gestão pública deveria abandonar os pilares tradicionais de autoridade e controle, substituindo-os por um novo léxico gerencial⁸². Esse novo vocabulário seria centrado em noções como qualidade, valor, flexibilidade, inovação e superação contínua.

Em seu nível mais fundamental, a NPM é uma teoria geral que defende a melhoria do setor público através da importação de conceitos, técnicas e valores do setor empresarial. Em seu nível operacional, o modelo manifesta-se por um conjunto de práticas específicas que reorientam a gestão. Verifica-se uma ênfase intensificada no desempenho (performance), priorizando a mensuração de resultados e produtos (*outputs*) em detrimento do controle formal de processos. Essa abordagem favorece a adoção de formas organizacionais desagregadas, enxutas e especializadas, em substituição às tradicionais grandes estruturas multifuncionais. Conseqüentemente, as relações hierárquicas são substituídas por relações contratuais como principal mecanismo de coordenação entre as entidades. Isso viabiliza a introdução de mecanismos de tipo-mercado, que incluem práticas como licitações competitivas e a

⁸⁰ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro setor e Estado: legitimidade e regulação – por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 125.

⁸¹ CALEGARE, Marcelo Gustavo Aguilar; SILVA JUNIOR, Nelson. A "construção" do Terceiro Setor no Brasil: da Questão Social à Organizacional. *Psicologia Política*, v. 8, n. 15, 2008, p. 133-134.

⁸² FERRAZ, Luciano. *Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins)*. 3. ed. Belo Horizonte: Forum, 2025. p. 96.

implementação de remuneração variável vinculada ao desempenho. Completa essa reconfiguração o tratamento do usuário do serviço como cliente, aplicando-se sistematicamente técnicas de gestão da qualidade⁸³.

Contudo, a NPM não deve ser vista como um sistema implementado uniformemente, pois é, em essência, uma construção retórica e conceitual. O conceito de tradução torna-se, assim, fundamental para entender sua disseminação global, já que as ideias são invariavelmente traduzidas para o dialeto local ao cruzar fronteiras. Esse processo não é trivial, implicando a “subtração de significados antigos e a adição de novos para adaptar a reforma às contingências e à cultura política de cada país”⁸⁴.

Nesse contexto, a reforma gerencial brasileira, consolidada no PDRAE, adotou as ferramentas da NPM, mas rejeitou sua ideologia neoliberal pura. A formulação de conceitos como propriedade pública não-estatal e publicização constituíram a principal adição de novo significado na tradução brasileira, buscando um modelo social-liberal em oposição a uma simples privatização dos serviços sociais⁸⁵.

Conforme detalhado na seção anterior, a proposta de reforma do PDRAE partiu de um diagnóstico que exigia uma reengenharia completa das funções estatais, classificando as atividades do Estado em quatro setores distintos⁸⁶, cada um com uma forma de propriedade e um modelo de gestão adequados:

1. **Núcleo Estratégico:** no qual são definidas as leis e políticas públicas (Presidência, cúpula dos Ministérios, Congresso, Tribunais). A propriedade seria, por definição, estatal, e a administração combina elementos burocráticos e gerenciais;
2. **Atividades Exclusivas de Estado:** nas quais se exerce o poder de Estado (polícia, fiscalização, regulamentação, forças armadas). A propriedade é estatal, e o modelo de gestão proposto é o das agências executivas ou agências autônomas;
3. **Serviços Não-Exclusivos (Competitivos):** que são serviços que o Estado financia por sua relevância social (saúde, educação, cultura, pesquisa), mas que não envolvem poder coercitivo, sendo o setor-alvo do processo de publicização;

⁸³ POLLITT, Christopher. The New Public Management: an overview of its current status. *Administrative Management Public*, n. 8, 2007, p. 110.

⁸⁴ POLLITT, Christopher. The New Public Management: an overview of its current status. *Administrative Management Public*, n. 8, 2007, p. 111.

⁸⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 73, n. Especial 85 Anos, nov. 2022. Publicado originalmente em 1998, p. 182, 198, 200-201.

⁸⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 73, n. Especial 85 Anos, nov. 2022. Publicado originalmente em 1998, p. 198.

4. **Produção de Bens e Serviços para o Mercado:** que são atividades exercidas por empresas estatais que competem com o setor privado. Este é o setor-alvo do processo de privatização.

Desse modo, a inovação teórica central da reforma brasileira, e o cerne de sua tradução da NPM, reside na distinção entre três formas de propriedade: (1) a propriedade privada (voltada ao lucro); (2) a propriedade pública estatal; e (3) a propriedade pública não-estatal⁸⁷. Nas palavras de Bresser-Pereira:

É pública a propriedade que é de todos e para todos. É estatal a instituição que detém o poder de legislar e tributar, é estatal a propriedade que faz parte integrante do aparelho do Estado, sendo regida pelo Direito Administrativo. É privada a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou dos grupos. De acordo com essa concepção, uma fundação “de Direito Privado”, embora regida pelo Direito Civil, como são, por exemplo, as universidades americanas, é uma instituição pública, à medida que está voltada para o interesse geral. Em princípio todas as organizações sem fins lucrativos são ou devem ser organizações públicas não-estatais. Sem dúvida poderíamos dizer que, afinal, continuamos apenas com as duas formas clássicas de propriedade: a pública e a privada, mas com duas importantes ressalvas: primeiro, a propriedade pública se subdivide em estatal e não-estatal ao invés de se confundir com a estatal; e segundo, as instituições de Direito Privado voltadas para o interesse público e não para o consumo privado não são privadas, mas públicas não-estatais.⁸⁸

Neste arcabouço, a publicização, conceito essencial para o desenvolvimento desta dissertação, é definida como o processo de ‘transformação de entidades estatais de serviço em entidades públicas não-estatais’⁸⁹. Assim, o PDRAE foi enfático em diferenciar este processo da privatização. Diferentemente da privatização, na publicização as novas entidades conservarão seu caráter público e seu financiamento pelo Estado⁹⁰. O instrumento legal primeiramente criado para formalizar essa transferência foi a qualificação de entidades como OSs, vinculadas ao Poder Público pelo contrato de gestão.

Com efeito, o próprio PDRAE definiu as OSs como o modelo paradigmático para essa transição. Nos termos do documento, as OSs são um modelo de organização pública não-estatal destinado a absorver atividades publicizáveis, constituindo uma forma de propriedade pública não-estatal⁹¹. O Estado, nesse arranjo, manteria o fomento e exerceria um controle estratégico,

⁸⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 73, n. Especial 85 Anos, nov. 2022. Publicado originalmente em 1998, p. 201.

⁸⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 73, n. Especial 85 Anos, nov. 2022. Publicado originalmente em 1998, p. 202.

⁸⁹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 73, n. Especial 85 Anos, nov. 2022. Publicado originalmente em 1998, p. 204.

⁹⁰ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 73, n. Especial 85 Anos, nov. 2022. Publicado originalmente em 1998, p. 205.

⁹¹ BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Organizações Sociais*. (Cadernos MARE da reforma do Estado; v. 2). Brasília: MARE, 1997, p. 9.

demandando os resultados necessários ao atingimento das políticas públicas, sendo o contrato de gestão o instrumento regulador dessa parceria⁹².

A figura da OS, regulamentada pela Lei nº 9.637/1998, surge como o arranjo legal paradigmático para implementar a publicização proposta pelo PDRAE. A seção seguinte analisa, portanto, os contornos jurídicos desse modelo e os instrumentos que o formalizam.

2.4 O regime jurídico das Organizações Sociais

A consolidação legal e conceitual do modelo de OSs é estabelecida pela Lei 9.637/98. A lei define que o Poder Executivo pode qualificar como OSs as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas às áreas de ensino, pesquisa, cultura e, notadamente, saúde (art. 1º da Lei nº 9.637/1998). Para a qualificação, a entidade deve atender a requisitos estatutários estritos, destacando-se a obrigatoriedade de possuir um Conselho de Administração como órgão de deliberação superior, com a participação de representantes do Poder Público e de membros da comunidade (arts. 2º e 3º da Lei nº 9.637/1998).

Nesse ponto, a análise comparativa com outras formas de parceria, como as OSCIPs, reforça a relevância do recorte para a presente dissertação (em seção posterior deste trabalho essas diferenças serão detalhadas). Reguladas pela Lei nº 9.790/1999, as OSCIPs se destinam a atividades de fomento, sendo-lhes permitido firmar termos de parceria com o poder público para a execução de projetos e serviços de interesse social, conforme os arts. 1º e 9º desta legislação. Essas parcerias visam, predominantemente, à ampliação de serviços já prestados pelas OSCIPs em suas próprias instalações, não envolvendo a gestão de unidades públicas.

Em contraste, as OSs, reguladas pela Lei nº 9.637/1998, assumem a gestão integral de equipamentos públicos, como hospitais, mediante contratos de gestão previstos nos arts. 1º e 5º. Essa modalidade de parceria inclui responsabilidades administrativas amplas e exige maior alinhamento aos princípios da administração pública, como eficiência, economicidade e transparência, conforme disposto nos arts. 9º e 13 da referida lei, características que tornam as OSs instrumentos mais robustos para a gestão de serviços de maior complexidade e impacto social.

⁹² MOTTA, Fabrício. Organizações Sociais e a Lei nº 13.019/2014. In: MOTTA, Fabrício; MANICA, Fernando; OLIVEIRA, Rafael Arruda (coord.). *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 170.

Cumprir notar, entretanto, uma distinção fundamental entre o modelo federal originário e a sua posterior disseminação subnacional, especialmente relevante para o setor da saúde. O plano inicial, refletido na Lei nº 9.637/1998, previa a publicização de entidades estatais existentes, extinguindo-as (a exemplo da Fundação Roquette Pinto) e transferindo suas atividades para novas OSs⁹³. Em contrapartida, o modelo que se expandiu em estados e municípios partiu de premissa distinta: a estratégia de atrair instituições do terceiro setor já existentes e com experiência comprovada na área de atuação, como a gestão hospitalar⁹⁴. Esse modelo subnacional utiliza, portanto, editais de certificação para qualificar entidades privadas já atuantes, selecionando a melhor proposta para assumir a gestão de equipamentos públicos.

O instrumento que formaliza a parceria paradigmática é o Contrato de gestão, definido como o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com o objetivo de formar uma parceria para o fomento e a execução das atividades de interesse público (art. 5º da Lei nº 9.637/1998). A essência do gerencialismo está nas cláusulas obrigatórias desse contrato, em especial as referentes à especificação do programa de trabalho; à estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução; e à previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho, a serem utilizados por meio de indicadores de qualidade e produtividade.

A lógica do modelo de OSs representa o *trade-off* central da administração gerencial: o Estado abdica do controle *a priori* (controle de processos) em troca de um rigoroso controle *a posteriori* (controle de resultados).

Sob a ótica da teoria econômica, especificamente a Teoria da Agência, esse arranjo contratual configura uma relação de agência clássica, ainda que transposta para o setor público. Nela, o Estado figura como o principal, delegando a tomada de decisões e a execução de serviços a um agente (no caso, a OS), mediante a transferência de recursos e a concessão de autonomia administrativa⁹⁵. A premissa central dessa análise reside no reconhecimento de que, sendo ambos atores racionais, o agente pode vir a agir motivado por interesses próprios que nem sempre convergem integralmente com o interesse público perseguido pelo principal.

⁹³ MOTTA, Fabrício. Organizações Sociais e a Lei nº 13.019/2014. In: MOTTA, Fabrício; MANICA, Fernando; OLIVEIRA, Rafael Arruda (coord.). *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 171.

⁹⁴ MÂNICA, Fernando. *Instituições do Terceiro Setor: um guia para compreender as denominações, formas jurídicas e certificações das entidades sem fins lucrativos no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 144.

⁹⁵ CARNEIRO, Esteyse Glenaise Santana. *Parcerias com o Terceiro Setor no Distrito Federal: uma avaliação à luz da Teoria da Agência*. 2021. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021. p. 38-46.

Com efeito, o contrato de gestão atua como o instrumento mediador dessa delegação, desenhado para mitigar os chamados problemas de agência. Mesmo assumindo o caráter não lucrativo e altruísta do Terceiro Setor, admite-se que o comportamento do agente pode divergir do esperado devido ao desalinhamento de interesses ou à assimetria informacional⁹⁶. Assim, os mecanismos de metas, monitoramento e avaliação previstos na Lei das OSs não constituem meras formalidades burocráticas, mas sim ferramentas essenciais para minimizar os custos de agência, isto é, os custos incorridos pelo Estado para monitorar o agente e garantir que a delegação de autonomia não resulte em perda de eficiência ou desvio de finalidade.

Em troca do cumprimento das metas pactuadas, a OS recebe autonomia e fomento. Isso inclui a destinação de recursos orçamentários e a permissão de uso de bens públicos (como um hospital e seus equipamentos), dispensada a licitação para tal cessão (arts. 11 e 12 da Lei nº 9.637/1998). Mais importante, a OS ganha autonomia administrativa, o que lhe permite contratar pessoal pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e não pelo rígido RJU, e adotar regulamentos próprios para compras e contratações, mais flexíveis que a Lei de Licitações (arts. 13 e 15 da Lei nº 9.637/1998).

O controle, por sua vez, deixa de focar no cumprimento de rotinas e passa a focar no resultado. A execução do contrato é fiscalizada pelo órgão supervisor, mas a avaliação do desempenho é realizada por uma Comissão de Avaliação, indicada pela autoridade supervisora, que deve analisar os relatórios da OS e emitir um parecer conclusivo comparando as metas propostas com os resultados alcançados (arts. 8º e 9º da Lei nº 9.637/1998).

Considerando o que foi apresentado, as OSs, instituídas pela Lei nº 9.637/1998, emergem como uma manifestação paradigmática e significativa do Terceiro Setor no contexto brasileiro contemporâneo. Elas são o instrumento central do Programa Nacional de Publicização, um pilar da reforma administrativa gerencial que buscou transferir a execução de serviços sociais, como saúde e educação, de órgãos estatais para estas entidades privadas sem fins lucrativos⁹⁷.

Embora objeto de intensas críticas doutrinárias, que as veem como uma fuga para o direito privado ou uma burla ao regime jurídico-administrativo⁹⁸, as OSs enquadram-se na

⁹⁶ CARNEIRO, Esteyse Glenaise Santana. *Parcerias com o Terceiro Setor no Distrito Federal: uma avaliação à luz da Teoria da Agência*. 2021. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021. p. 46-50.

⁹⁷ FERREIRA, Madson Alves de Oliveira. *Governança contratual por intermédio do terceiro setor: critérios para a adoção do regime jurídico das parcerias*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023, p. 68-69.

⁹⁸ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro setor e Estado: legitimidade e regulação – por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Forum, 2008, p. 200-201.

definição teórica de Terceiro Setor (entidades privadas com fins públicos) e, mais especificamente, nos novos modelos de gestão pública. Ainda, conforme salienta Bitencourt Neto, na administração contemporânea, diante da complexidade social, é substituída a lógica da atuação unilateral por acordos e contratos e pela articulação em redes público-privadas para o desempenho de múltiplas tarefas, incluindo a prestação de serviços públicos. Dessa forma, o contrato de gestão da OS é precisamente uma iniciativa que se enquadra nessas características da administração contemporânea⁹⁹.

Portanto, no contexto da reestruturação da prestação de serviços de saúde de média e alta complexidade (hospitais e unidades de pronto atendimento), o modelo de OS não é apenas uma opção entre outras; ele é o instrumento primário e conceitualmente distinto da reforma gerencial, pois é o que melhor materializa a teoria da publicização e o *trade-off* de autonomia por resultados proposto pelo PDRAE. Em razão do exposto, o próximo tópico será dedicado à análise da natureza jurídica das OSs, incluindo o funcionamento do contrato de gestão e o seu sistema de metas.

2.4.1 Natureza jurídica, contrato de gestão e metas

Dentro do contexto apresentado, tem-se que na Lei nº 9.637/1998 se encontram as principais características das OSs, que serão pormenorizadas a seguir. Cumpre notar que, embora a lei seja de 1998, sua regulamentação em âmbito federal ocorreu de forma tardia, apenas com a edição do Decreto nº 9.190, de 1º de novembro de 2017, que detalhou os procedimentos para a qualificação, o contrato de gestão, e os mecanismos de supervisão e avaliação.

De acordo com o art. 1º da lei, as OSs são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cuja atuação deve estar direcionada ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção ambiental, à cultura e à saúde. Para obter a qualificação como OS, é necessário atender a requisitos específicos previstos no art. 2º, incluindo a natureza social de seus objetivos, a finalidade não lucrativa com reinvestimento dos excedentes financeiros nas próprias atividades e a previsão estatutária de um conselho de administração e uma diretoria. Este conselho deve ser composto por representantes do Poder Público e da sociedade civil, garantindo a participação de pessoas de notória capacidade profissional e idoneidade moral.

⁹⁹ BITENCOURT NETO, Eurico. State Transformations and Public Administration in the 21st Century. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 4, n. 1, 2017, p. 215, 217.

A atuação das OSs é formalizada por meio de um contrato de gestão, instrumento que detalha as obrigações recíprocas entre o Poder Público e a entidade, incluindo metas, critérios de avaliação de desempenho e prazos para execução, como estabelece o art. 5º da Lei nº 9.637/1998. Este contrato deve observar princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade, conforme o art. 7º da mesma lei. O Decreto nº 9.190/2017 pormenorizou as cláusulas essenciais do contrato de gestão (art. 12), reforçando a necessidade de incluir não apenas os indicadores de desempenho, mas também os “critérios objetivos de avaliação da eficiência e da economicidade no uso dos recursos públicos” (art. 12, V), além de medidas que assegurem a transparência e previnam o conflito de interesses.

A execução do contrato é fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área correspondente, com a elaboração de relatórios periódicos comparando metas propostas e resultados alcançados (art. 8º). O Decreto de 2017 detalhou este monitoramento, estabelecendo a obrigatoriedade de criação de uma Comissão de Supervisão e Avaliação (art. 15), composta por representantes do órgão supervisor, da sociedade civil e por especialistas. Essa comissão, além de analisar os relatórios de execução, deve realizar visitas técnicas e emitir parecer conclusivo sobre o cumprimento das metas e a correta aplicação dos recursos (art. 17 do Decreto nº 9.190/2017).

As OSs também têm a possibilidade de recebimento de recursos financeiros e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão, conforme previsto no art. 12. Esses bens podem ser disponibilizados por permissão de uso, dispensando licitação, nos termos do contrato. A legislação assegura transparência na gestão das OSs, exigindo a publicação anual de relatórios financeiros e de execução no Diário Oficial da União (art. 2º, inciso I, alínea "f"). A regulamentação de 2017 também impôs obrigações adicionais de transparência ativa, determinando que as OSs mantenham em sítio eletrônico oficial, e em local visível, informações sobre o contrato de gestão, o estatuto, a composição da remuneração de seus dirigentes e os relatórios de execução (art. 21 do Decreto nº 9.190/2017).

O descumprimento das disposições contratuais ou legais pode levar à desqualificação da entidade como OS, nos termos do art. 16. Esse processo deve ser precedido de procedimento administrativo com garantia de ampla defesa, e a desqualificação implica a reversão dos bens e valores ao patrimônio público. Ademais, as OSs são declaradas como entidades de interesse social e utilidade pública (art. 11) e devem operar com ênfase nos resultados e no controle social, conforme as diretrizes estabelecidas no art. 20. Assim, elas se configuram como modelo de gestão que alia a flexibilidade da iniciativa privada ao compromisso com o interesse público, preservando os princípios fundamentais da administração pública.

Parte da doutrina, cuja posição é utilizada para os fins deste estudo, defende que a denominação “contrato de gestão” é inadequada, pois não se trata de relação contratual no sentido clássico, mas de um ajuste em que ambas as partes conjugam esforços para a satisfação de um interesse público comum¹⁰⁰. O TCU corrobora essa visão, tendo classificado o modelo de OS, em recente levantamento, como uma modalidade de natureza convencional¹⁰¹. O Tribunal destaca ser um equívoco tratar o contrato de gestão como um contrato administrativo, afirmando que “a natureza do contrato de gestão (embora tenha no nome ‘contrato’) é convencional, enquanto o contrato administrativo tem natureza contratual, com cláusulas exorbitantes”¹⁰².

Essa também foi a posição firmada pelo STF no julgamento da ADI 1.923/DF, que chancelou a constitucionalidade do modelo de OS. A ementa do voto condutor do acórdão classifica expressamente o contrato de gestão como tendo natureza de convênio. No mérito, o voto é explícito ao definir que “a figura do contrato de gestão configura hipótese de convênio, por consubstanciar a conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas [...] para o atingimento de um objetivo comum aos interessados”¹⁰³. Assim, foi afastada a natureza de contrato administrativo, tratando o ajuste como “verdadeiramente associativo, e não comutativo”¹⁰⁴. Essa interpretação judicial reforça o arcabouço teórico da reforma, legitimando a parceria como o mecanismo central para a publicização dos serviços não exclusivos.

Uma consequência direta dessa classificação convencional, afirmada pelo STF na ADI 1.923/DF, foi a validação da dispensa de licitação para a seleção da OS e para a outorga de uso de bens públicos¹⁰⁵. O STF, no entanto, ponderou que essa flexibilidade não implica arbitrariedade. Decidiu-se que a contrapartida pela autonomia, um pilar central do modelo gerencial, exige que tanto o processo de seleção da entidade quanto as contratações feitas pela

¹⁰⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 195.

¹⁰¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2468/2023 – Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. TC 022.608/2022-2. Brasília, DF, 29 de novembro de 2023. p. 1.

¹⁰² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2468/2023 – Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. TC 022.608/2022-2. Brasília, DF, 29 de novembro de 2023. p. 25

¹⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.923/DF. Voto-Vista Min. Luiz Fux. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, DF. p. 4.

¹⁰⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.923/DF*. Requerentes: Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Democrático Trabalhista (PDT). Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Ayres Britto. Voto-Vista: Min. Luiz Fux. Julgamento: 16 abr. 2015. p. 27.

¹⁰⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.923/DF*. Requerentes: Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Democrático Trabalhista (PDT). Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Ayres Britto. Voto-Vista: Min. Luiz Fux. Julgamento: 16 abr. 2015. p. 29-30.

OS com fundos públicos sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, obedecendo a regulamentos próprios e aos princípios essenciais do art. 37 da CRFB/88¹⁰⁶..

Não obstante a chancela do STF, o processo de escolha das OSs permanece como um dos pontos mais sensíveis do modelo. À época da decisão, grande parte da doutrina ainda fazia críticas à elevada discricionariedade conferida ao administrador na concessão da qualificação, o que poderia configurar ofensa ao princípio da isonomia¹⁰⁷. Ressalta-se a ausência de previsão legal que exija um certame competitivo, seja no momento da qualificação da entidade, seja na escolha daquela que firmará o contrato de gestão¹⁰⁸. Essa lacuna abre margem para seleções baseadas em critérios subjetivos, como já constatado pelo próprio TCU em casos de escolha sem a estipulação de critérios objetivos ou com base em critérios diversos daqueles previstos no processo seletivo¹⁰⁹. A utilização de critérios subjetivos para a escolha da entidade a ser qualificada e firmar o contrato de gestão é muitas vezes essencial. Essa característica, inclusive, aproxima a escolha da destinatária de critérios típicos de inexigibilidade de licitação. Ocorre que, com o Decreto nº 9190 de 2017, essa lacuna foi minimizada com a inclusão de critérios e requisitos para a qualificação dessas entidades.

Com efeito, muitas vezes a complexidade das parcerias contemporâneas, que envolvem prestações e contraprestações, implica em altos gastos governamentais e se revelam “indispensáveis à prestação de diversos serviços de relevância pública, desafia as classificações tradicionais”¹¹⁰.

Argumenta-se que as velhas nomenclaturas são insuficientes, pois esses ajustes modernos assemelham-se mais a contratos de prestação de serviços, possuindo "obrigações claras e específicas, com certo grau de reciprocidade"¹¹¹. Outrossim, a natureza contratual não seria descaracterizada pelos propósitos de cooperação e colaboração, visto que o contrato de gestão possui características próprias dos contratos administrativos, como o repasse de recursos

¹⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.923/DF*. Requerentes: Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Democrático Trabalhista (PDT). Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Ayres Britto. Voto-Vista: Min. Luiz Fux. Julgamento: 16 abr. 2015. p. 35.

¹⁰⁷ SCHOENMAKER, Janaina. *Controle das parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor pelos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 152.

¹⁰⁸ SCHOENMAKER, Janaina. *Controle das parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor pelos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 163.

¹⁰⁹ SCHOENMAKER, Janaina. *Controle das parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor pelos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 152.

¹¹⁰ SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de. As modernas parcerias públicas com o Terceiro Setor. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional – A&C*, ano 11, n. 43, jan./mar. 2011, p. 89.

¹¹¹ SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de. As modernas parcerias públicas com o Terceiro Setor. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional – A&C*, ano 11, n. 43, jan./mar. 2011, p. 89.

em caráter contraprestacional, e não possui outras típicas dos convênios, como a precariedade do vínculo¹¹².

A crítica a essa classificação tradicional foca, precipuamente, no argumento central da ausência de interesses contrapostos. Conforme aponta a doutrina contemporânea, a distinção clássica, segundo a qual o contrato possui partes com interesses opostos (um quer o objeto, o outro quer o preço), enquanto o convênio teria partícipes com interesses comuns e coincidentes¹¹³, mostra-se insuficiente. Tal argumento é refutado sob duas óticas: primeiro, no âmbito do Direito Público, o interesse da Administração Pública deve ser sempre o interesse público, independentemente do instrumento; segundo a própria Teoria Geral dos Contratos no direito privado admite figuras contratuais fundadas na cooperação e com interesses comuns, a exemplo dos contratos de sociedade, sem que isso descaracterize sua natureza contratual¹¹⁴. Portanto, a contraposição de interesses deixou de ser considerada um elemento central para a definição da natureza do ajuste¹¹⁵.

Da mesma forma, outros critérios de distinção, como a ideia de fomento (para convênios) em oposição à remuneração (para contratos), perdem força diante dos vultosos repasses de recursos públicos envolvidos nos contratos de gestão, que se aproximam de uma contraprestação por serviços essenciais¹¹⁶. Nessa perspectiva teórica, o contrato de gestão, assim como o convênio, não possuiria uma natureza jurídica *sui generis* ou convenial, mas pertenceria à categoria contratual, ou seja, ao gênero contrato administrativo. A distinção relevante não seria, portanto, de natureza, mas de regime jurídico, pois o contrato de gestão é uma espécie de contrato administrativo (um contrato associativo ou de colaboração), com regras

¹¹² MÂNICA, Fernando Borges; MENEGAT, Fernando. A natureza jurídica do contrato de gestão com as Organizações Sociais e suas repercussões no sistema de controle pelos Tribunais de Contas. *Revista de Contratos Públicos – RCP*, ano 3, n. 3, mar/ago. 2013, p. 5.

¹¹³ Cf. a distinção clássica em MEIRELLES, Hely Lopes, e DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, citados em DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Parcerias entre Estado e terceiro setor: transformações contemporâneas de seus regimes jurídicos à luz da governança democrática*. 2025. Tese (Promoção a Professor Titular) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2025, p. 288.

¹¹⁴ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Parcerias entre Estado e Terceiro Setor: transformações contemporâneas de seus regimes jurídicos à luz da governança democrática*. 2025. Tese (Promoção a Professor Titular) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2025, p. 291-292.

¹¹⁵ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Parcerias entre Estado e Terceiro Setor: transformações contemporâneas de seus regimes jurídicos à luz da governança democrática*. 2025. Tese (Promoção a Professor Titular) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2025, p. 292.

¹¹⁶ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Parcerias entre Estado e Terceiro Setor: transformações contemporâneas de seus regimes jurídicos à luz da governança democrática*. 2025. Tese (Promoção a Professor Titular) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2025, p. 293.

próprias e distintas do regime dos contratos administrativos tradicionais (de prestação de serviço ou obra), notadamente pela ausência de finalidade lucrativa da entidade parceira¹¹⁷.

Evidencia-se, assim, uma clara dissonância entre parte da doutrina contemporânea e a jurisprudência consolidada dos tribunais superiores. Enquanto a teoria avança para reconhecer a natureza contratual desses ajustes, tratando-os como espécies de um gênero contratual amplo¹¹⁸, o Supremo Tribunal Federal (na ADI 1.923) e o próprio TCU (a exemplo do Acórdão nº 2.057/2016) mantêm-se fiéis à tese da natureza convencional. É esta a posição que se adota neste trabalho.

2.4.2 O modelo das OSs no setor da saúde

Uma vez estabelecido o arcabouço jurídico-conceitual do modelo de OS (seção 2.4) e a natureza convencional de seu instrumento de vinculação, o contrato de gestão (seção 2.4.1), a análise converge para a atuação das OSs na área da saúde (direito fundamental do cidadão e dever do Estado). Nesse contexto, a adoção do modelo pela União, por estados e municípios é uma resposta direta aos desafios estruturais enfrentados pelo SUS.

Aqui, é essencial destacar que a trajetória de implementação das OSs não foi uniforme nas diferentes áreas e nos diferentes entes federativos. A nível federal, o modelo de OS teve aplicação restrita, concentrando-se em setores como ciência e tecnologia, mas sem grande disseminação¹¹⁹. Foi no nível subnacional, notadamente nos estados, que as OSs ganharam tração, expandindo-se significativamente nas áreas da saúde e da cultura¹²⁰. Essa expansão, entretanto, não ocorreu sem oposição, enfrentando resistências de comunidades de políticas públicas que viam no modelo uma ameaça à provisão estatal direta, consolidando, por fim, arranjos híbridos de provisão de serviços¹²¹. A evolução dos padrões demográficos e epidemiológicos das populações, juntamente com as diversas conjunturas sociais, políticas,

¹¹⁷ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Parcerias entre Estado e Terceiro Setor: transformações contemporâneas de seus regimes jurídicos à luz da governança democrática*. 2025. Tese (Promoção a Professor Titular) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2025, p. 294.

¹¹⁸ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Parcerias entre Estado e Terceiro Setor: transformações contemporâneas de seus regimes jurídicos à luz da governança democrática*. 2025. Tese (Promoção a Professor Titular) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2025, p. 297.

¹¹⁹ CAVALCANTE, Pedro. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (Org.). *Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, Inovações e Desafios*. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 45.

¹²⁰ ABRUCIO, Fernando Luiz. Uma Viagem Redonda: Por que ainda discutimos o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado 25 anos depois?. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (Org.). *Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, Inovações e Desafios*. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 19.

¹²¹ BICHIR, Renata. Agendas de reformas e descentralização de políticas: um balanço das trajetórias da saúde e da assistência social. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (Org.). *Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, Inovações e Desafios*. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 193-194.

econômicas e ideológicas dos períodos históricos, levanta a necessidade de debater e implementar propostas de organização dos serviços de saúde pública, com o objetivo de atender às demandas e necessidades da população. Essas propostas exigem mudanças na gestão dos sistemas de saúde, buscando equilibrar as dimensões técnica e política¹²².

Nesse sentido, vê-se que a saúde pública é um pilar fundamental para o bem-estar e desenvolvimento de uma sociedade. No Brasil, esse sistema enfrenta desafios complexos, tais como a ampliação do acesso, garantia da qualidade dos serviços e otimização dos recursos disponíveis. Assim, a participação da iniciativa privada na gestão do sistema tem sido uma estratégia adotada em diferentes momentos e contextos, como alternativa em face desses desafios. Nesse sentido, nota-se um fenômeno em que entidades privadas buscam se profissionalizar e melhorar a gestão diante dos desafios enfrentados na área de saúde, procurando oferecer serviços eficientes e de qualidade alinhados às políticas públicas regidas pelo SUS.

Dados estatísticos corroboram a relevância desses desafios. Conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), publicada em 2022, a proporção da população idosa, composta por indivíduos com 60 anos ou mais, alcançou 14,7% (catorze vírgula sete por cento) da população total em 2021, em contraste com os 11,3% (onze vírgula três por cento) alcançados em 2012. Assim, observou-se um aumento de 39,8% (trinta e nove vírgula oito por cento) no contingente de pessoas pertencentes a esse grupo etário ao longo do período em questão, o que ressalta o envelhecimento demográfico. Ainda, segundo dados da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS)¹²³ publicada em 2020, houve aumento no número de diagnósticos de doenças crônicas, como diabetes, hipertensão e doenças cardiovasculares, nos seis anos anteriores. Como resultado, a demanda por serviços de saúde pública tem aumentado de forma significativa.

O desafio de proporcionar uma saúde universal, integral e gratuita é agravado pela crescente pressão sobre os recursos do SUS. Conforme pesquisa conduzida pelo Instituto de

¹²² SAMPAIO, Roberta Fonseca. *Os desafios da regionalização como estratégia de organização da rede de ações e serviços do Sistema Único de Saúde: a experiência da Bahia*. Dissertação (Magíster em Estado, Gobierno y Políticas Públicas) – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/16728/2/TFLACSO-2020RFS.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2025.

¹²³ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional de Saúde: 2019: percepção do estado de saúde, estilos de vida, doenças crônicas e saúde bucal: Brasil e grandes regiões*. IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 113 p. Disponível em: <https://www.pns.icict.fiocruz.br/wp-content/uploads/2021/12/liv101846.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2025.

Estudos para Políticas de Saúde (IEPS)¹²⁴, constatou-se que o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) apresentado pelo Governo Federal para o exercício de 2023 previu uma redução aproximada de 50% (cinquenta por cento) nos recursos destinados a diversas áreas da saúde. O montante global apontado para as despesas governamentais, englobando a saúde, totalizou R\$149,9 bilhões, configurando o valor mais reduzido desde o ano de 2014.

Para superar esse cenário preocupante, é imperativo que sejam estabelecidos mecanismos de modernização dos instrumentos de gestão do SUS. Esse processo deve envolver políticas públicas eficazes, investimentos em tecnologia, capacitação contínua dos profissionais de saúde e uma gestão estratégica dos recursos disponíveis.

Nesse contexto, de acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC)¹²⁵, realizada pelo IBGE em 2021, 21 (vinte e uma) das 27 (vinte e sete) Unidades Federativas do país já possuíam estabelecimentos de saúde administrados por terceiros (privados), em sua maioria, por OSs. Além disso, de acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)¹²⁶, realizada em 2021, 16% (dezesesseis por cento) dos municípios do país possuem estabelecimentos de saúde de responsabilidade da gestão municipal administrados por terceiros. Dentre eles, 47% (quarenta e sete por cento) possuem estabelecimentos administrados por OSs.

Apesar da resistência, considera-se, nesse contexto, que os gestores públicos têm direcionado seus esforços para buscar, crescentemente, a complementaridade da participação da iniciativa privada na gestão da saúde pública, objetivando alcançar a modernização mencionada.

Embora o Ministério da Saúde não disponha de informações detalhadas sobre as OSs e entidades similares que atuam no SUS (como sua localização, os estabelecimentos que administram, os serviços prestados, a avaliação de desempenho, as práticas positivas e negativas, os recursos federais repassados por entes subnacionais e seus credores finais¹²⁷),

¹²⁴ INSTITUTO DE ESTUDOS PARA POLÍTICAS DE SAÚDE (IEPS). *Como fica o orçamento para saúde para 2023?* IEPS, 2022. Disponível em: <https://ieps.org.br/como-fica-o-orcamento-da-saude-para-2023/>. Acesso em: 1 jan. 2025.

¹²⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 1 jan. 2025.

¹²⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=resultados>. Acesso em: 01 jan. 2025.

¹²⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Levantamento de Auditoria: Participação de Organizações Sociais no SUS*. Brasília: TCU, 2023, p. 16.

existe a Base de Dados das Organizações Sociais de Saúde (BDOSS)¹²⁸. Desenvolvida pelo Grupo de Estudos em Economia da Saúde e Criminalidade (GEESC), do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG), em parceria com o Instituto Brasileiro das Organizações Sociais de Saúde (IBROSS), a BDOSS funciona como um repositório nacional de informações sobre os estabelecimentos de saúde geridos por OSs no Brasil. Essa base, até sua última atualização de 22 de agosto de 2023, contabilizava 1.874 (mil oitocentos e setenta e quatro) estabelecimentos administrados por 158 (cento e cinquenta e oito) OSs distintas. A partir dos dados da BDOSS é possível ter um panorama da atuação das OSs na saúde pública no Brasil.

De acordo com esses dados, vê-se uma significativa concentração de OSs em determinadas unidades federativas. O estado de São Paulo destaca-se como o principal centro de atuação, concentrando 1.101 (mil cento e um) estabelecimentos de saúde sob sua gestão, o que representa 58,7% (cinquenta e oito vírgula sete por cento) do total nacional. Este número reflete a ampla adesão ao modelo de OS na região Sudeste, que também inclui estados como Rio de Janeiro, com 360 estabelecimentos (19,2%), e Minas Gerais, com 113 estabelecimentos (6%).

Em contraste, estados do Nordeste, como Pernambuco e Maranhão, possuem apenas 41 estabelecimentos geridos por OSs cada um, destacando uma menor participação do modelo nessa região. Esse cenário aponta para uma concentração regional de unidades geridas por OSs em estados economicamente mais desenvolvidos, evidenciando um possível desequilíbrio na distribuição do modelo e um desafio à universalização do acesso à saúde pública gerida por OSs em regiões menos favorecidas.

A análise da evolução temporal dos contratos a partir dos dados da BDOSS revela que o modelo de gestão por OSS começou a ganhar relevância no Brasil a partir da década de 1990, com registros iniciais de contratos em 1994. O crescimento foi gradual, com um aumento mais substancial a partir dos anos 2000. Entre 2018 e 2019, observou-se o período de maior expansão, com 125 novos contratos em 2018 e 172 contratos em 2019, indicando uma consolidação do modelo durante esse período. Entretanto, há uma redução no número de novos contratos nos anos subsequentes, com 146 contratos em 2020, 33 em 2021 e apenas 4 em 2022. Essa desaceleração pode refletir mudanças na política pública, efeitos da pandemia de COVID-19, ou uma estabilização do modelo em estados que já o adotaram amplamente.

¹²⁸ GEESC – Grupo de Estudos em Economia da Saúde e Criminalidade. *Portal de Dados sobre Organizações Sociais de Saúde*. Disponível em: https://geesc.shinyapps.io/portal_bdoss/. Acesso em: 1 jan. 2025.

Importante ressaltar que parte significativa dos registros na BDOSS encontra-se sem a data de início do contrato devidamente preenchida, o que dificulta uma análise temporal completa. Esses casos, marcados como "Sem Ano Registrado", apontam para a necessidade de melhorias no registro e na transparência das informações relacionadas aos contratos de OSs.

Os dados da BDOSS demonstram que a maioria dos estabelecimentos de saúde geridos por OSs está sob responsabilidade da gestão municipal, totalizando 1.501 (mil quinhentos e uma) unidades, o que representa 80,1% do total nacional (1.874). Em contrapartida, os estabelecimentos sob gestão estadual somam 358 (trezentos e cinquenta e oito) unidades, correspondendo a 19,1% (dezenove vírgula um por cento). Há, ainda, 15 unidades com gestão dupla, o que equivale a 0,8% (zero vírgula oito por cento), indicando uma divisão de responsabilidades entre os dois níveis de governo.

A predominância da gestão municipal reflete a descentralização do modelo de OS no Brasil, alinhada aos princípios do SUS, que priorizam a gestão em nível local para atender às demandas específicas da população de cada município. Os 80,1% (oitenta vírgula um por cento) dos estabelecimentos geridos municipalmente incluem, majoritariamente, unidades de atenção básica, como centros de saúde/Unidades Básicas de Saúde (UBS) e pronto atendimentos, que são serviços de alta capilaridade e de importância estratégica para o SUS.

As 358 unidades sob gestão estadual representam 19,1% do total e estão concentradas, em grande parte, conforme já mencionado, em estados da região Sudeste como São Paulo e Rio de Janeiro. A gestão estadual está associada, principalmente, a hospitais gerais e unidades de alta complexidade, como pronto atendimentos especializados, que exigem maior coordenação e recursos financeiros robustos. Essa configuração é coerente com o papel dos estados no planejamento e execução de ações de média e alta complexidade dentro do SUS.

Embora minoritária, a gestão dupla (0,8%) reflete situações específicas em que municípios e estados compartilham a responsabilidade pela operação de uma unidade de saúde. Essa configuração pode indicar esforços de coordenação intergovernamental, mas também sugere a necessidade de maior clareza contratual para evitar sobreposição de funções e conflitos de competência.

Assim, nesse contexto de transformações e desafios enfrentados pelo SUS, a análise do papel das OSs na gestão de serviços de saúde e do controle externo exercido pelo TCU sobre estas torna-se fundamental. Essa centralidade é reforçada pela própria legislação que, a exemplo, determina que os responsáveis pela fiscalização, ao tomarem conhecimento de irregularidades na utilização de recursos públicos, devem dar ciência ao TCU, sob pena de responsabilidade solidária.

As práticas de fiscalização e monitoramento realizadas pelo TCU são centrais para avaliar em que medida o modelo gerencial proposto pela Reforma do Estado, com ênfase no controle de resultados, é implementado de maneira efetiva no setor da saúde. Essa abordagem contrasta com o predomínio de modelos formalistas de controle e exige uma reflexão crítica sobre a capacidade do TCU de adaptar-se às demandas contemporâneas, garantindo eficiência e transparência na gestão pública e promovendo o alinhamento das OS às finalidades públicas estabelecidas.

Embora o STF tenha fornecido a fundamentação legal, a aplicação prática do modelo de OS (ADI 1923/DF), especialmente no setor da saúde, tem sido objeto de intenso escrutínio pelo TCU, revelando o hiato significativo entre a teoria gerencial e a realidade operacional. Em um recente relatório do TCU (Acórdão nº 2.468/2023 – Plenário), constatou-se uma profunda lacuna na supervisão federal, apontando que o próprio Ministério da Saúde não possui uma base de dados consolidada sobre essas entidades, seus contratos ou o destino dos recursos federais repassados¹²⁹. A auditoria identificou 78 eventos de risco distintos, incluindo a baixa capacidade gerencial dos entes públicos para monitorar os contratos e, de forma alarmante, riscos de fraude e corrupção, como a cobrança em duplicidade de taxas de rateio e leis desenhadas para facilitar a fraude na seleção¹³⁰. Isso demonstra que a autonomia conferida pelo modelo muitas vezes não tem encontrado a devida contrapartida na responsabilização efetiva por resultados, ferindo o *trade-off* idealizado.

A constatação dessas profundas lacunas na supervisão e dos elevados riscos de fraude e corrupção, conforme apontado pelo próprio TCU, lança luz sobre a criticidade do controle externo sobre as OS na área da saúde. Se a flexibilidade gerencial conferida às OSs não encontra a devida contrapartida em mecanismos de controle eficazes, a modelo falha em seu propósito. Diante desse cenário, torna-se indispensável analisar a fundo o órgão central dessa fiscalização e suas competências constitucionais: o Tribunal de Contas.

Estabelece-se um recorte para o exame apenas do Tribunal de Contas da União, em virtude do modelo de reprodução obrigatória do modelo e de suas competências no âmbito subnacional.

¹²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão Nº 2468/2023 – TCU – Plenário. TC 022.608/2022-2. Relatório de Levantamento. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 29 nov. 2023. p. 11

¹³⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão Nº 2468/2023 – TCU – Plenário. TC 022.608/2022-2. Relatório de Levantamento. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 29 nov. 2023. p. 36

3 O TCU E O PAPEL DO CONTROLE EXTERNO SOBRE AS OSS

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, promulgada em 26 de agosto de 1789, na França, inscreveu no art. 15 o preceito segundo o qual “a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”¹³¹. A própria expressão *controle* preserva a herança latina de *contra + rotulus* e expressa, até os dias atuais, a “ação de verificar os escritos e as contas dos registros”¹³².

Essa perspectiva histórica e a própria etimologia da palavra “controle” lançam as bases para a compreensão do seu significado no Direito Administrativo contemporâneo. Em uma definição sintética, o controle é o “conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas do Poder”¹³³. Essa conceituação desdobra-se em duas ações distintas: a fiscalização, entendida como a verificação da legitimidade da ação administrativa, e a revisão, que objetiva alterar ou suprimir uma conduta. A revisão, portanto, é, de maneira geral, uma consequência do poder fiscalizatório.¹³⁴

Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro conceitua o controle da Administração Pública como “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico”¹³⁵.

Compreendendo essa dimensão, a literatura especializada aprofunda-se em duas acepções complementares que detalham a amplitude do controle administrativo: (i) em sentido estrito, o controle consiste na verificação da conformidade da atuação administrativa a parâmetros normativos, facultando-se ou exigindo-se ao agente controlador adotar medida

¹³¹ FRANÇA. *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, 1789. Embaixada da França no Brasil. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 25 jun. 2025.

¹³² CARVALHO FILHO, José dos Santos; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Tratado de Direito Administrativo: controle da administração pública e responsabilidade do Estado*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019. p. 31.

¹³³ CARVALHO FILHO, José dos Santos; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Tratado de direito administrativo: controle da administração pública e responsabilidade do Estado*. 2. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 36.

¹³⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Tratado de direito administrativo: controle da administração pública e responsabilidade do Estado*. 2. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 37.

¹³⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 38. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 830.

corretiva; (ii) em sentido amplo, refere-se à mera verificação da conformidade da atuação estatal a determinados parâmetros, ainda que disso não resulte ato modificativo¹³⁶.

Por sua natureza, o controle figura como elemento essencial do regime democrático e do Estado de Direito, elevando-se à condição de verdadeiro princípio fundamental da Administração Pública. Como tal, esse “princípio do controle” determina que os órgãos e agentes estatais estejam sujeitos à fiscalização contínua e efetiva, a fim de coibir desvios de conduta e o exercício arbitrário dos exercentes do poder¹³⁷.

A finalidade precípua do controle é assegurar que a atuação administrativa esteja em plena conformidade com os princípios constitucionais e infraconstitucionais, tais como a legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade¹³⁸. Em certas hipóteses, o controle se estende ao mérito, abrangendo a análise dos aspectos discricionários da conduta administrativa, e, também pode se estender aos resultados da conduta administrativa com amparo na eficiência, como será detalhado em seção posterior. Ainda, a finalidade maior do controle deve ser sempre vinculada ao interesse público, expressão diretamente associada ao bem de toda a coletividade¹³⁹.

Sob o critério orgânico, distingue-se o controle interno, exercido dentro da própria estrutura administrativa, do controle externo, realizado por órgão estranho ao órgão ou entidade fiscalizada. Nesse sentido, o controle interno é inerente à Administração Pública, que o exerce sobre seus próprios órgãos ou sobre as entidades descentralizadas a ela vinculadas, tais como autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações. Em contrapartida, o controle externo é efetuado por entes ou instituições que se situam fora do aparato administrativo, a exemplo das instituições políticas e jurídicas, como o Poder Legislativo e os Tribunais de Contas, conferindo uma fiscalização de cunho alheio à esfera da entidade controlada¹⁴⁰.

A essa clássica divisão orgânica, a doutrina moderna acrescenta uma terceira categoria: o controle extra orgânico. Este se diferencia do controle externo por não ser exercido por um Poder ou órgão estatal, mas sim diretamente pela sociedade e instituições não estatais. Esse controle “fica a cargo, por exemplo, dos partidos políticos, imprensa, sociedade civil e

¹³⁶ MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 4. ed. rev., atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 31.

¹³⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Tratado de Direito Administrativo: controle da administração pública e responsabilidade do Estado*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019, p. 40.

¹³⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 38. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 829.

¹³⁹ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 22. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 135.

¹⁴⁰ MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 43.

conselhos gestores de políticas públicas”¹⁴¹, materializando a participação popular no escrutínio da gestão. A própria CRFB/88 fomenta essa modalidade de controle, por exemplo, ao prever no art. 74, §2º, “que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

A formalização dessa divisão, em termos constitucionais, estabelece o controle externo (com exclusão do controle do Poder Judiciário que será sempre externo) sob a competência do Congresso Nacional, que o realiza com o auxílio técnico do TCU, nos moldes do art. 71 da CRFB/88. Em contrapartida, o controle interno é intrínseco a cada um dos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), conforme o preceito do art. 74¹⁴² da CRFB/88.

Importa notar, contudo, que a expressão “controle interno” utilizada pelo Constituinte no art. 74, referente ao sistema integrado de fiscalização, não se confunde com o poder de autocontrole da Administração. Este último, fundamentado no poder de autotutela administrativa e consolidado em enunciados como a Súmula 473 do STF¹⁴³, refere-se à atividade que um órgão exerce sobre si mesmo, anulando atos ilegais ou revogando-os por conveniência. A doutrina contemporânea prefere o termo “autocontrole” para designar essa atividade interna, reservando a noção de controle interno para o sistema desenhado no art. 74, evitando assim confusões conceituais¹⁴⁴.

Sob o prisma do Direito Público, o conceito de controle interno inserido no texto constitucional designa o conjunto de entes e suas atividades correlatas que, de forma harmônica com os órgãos de controle externo, exercem a fiscalização de cunho financeiro, contábil, orçamentário, operacional e patrimonial sobre a Administração Pública em sua inteireza, nos termos dos arts. 70 e 74 da CRFB/88. Tais órgãos detêm uma competência *ratione materiae*

¹⁴¹ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro Setor e Estado: legitimidade e regulação* – por um novo marco jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 362

¹⁴² Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca as inovações trazidas pelo art. 74 da CRFB/88, como a previsão de um sistema de controle interno integrado para cada Poder, a responsabilidade solidária dos agentes que tomarem ciência de irregularidades e deixarem de comunicá-las ao Tribunal de Contas (§ 1º), e a legitimação de cidadãos, partidos políticos, associações e sindicatos para denunciar ilegalidades (§ 2º). A autora também elucida a distinção fundamental: embora os órgãos de controle interno detenham competência *ratione materiae* que se equipara à do controle externo (fiscalização contábil, financeira, orçamentária, etc.), não possuem suas atribuições típicas de julgamento nem o poder de coação. Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 38. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 831.

¹⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula n. 473*. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 10 dez. 1969. p. 5603. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1602>. Acesso em: 12 nov. 2025.

¹⁴⁴ FERRAZ, Luciano. *Controle e Consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública* (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins). 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 109.

que se equipara à dos seus pares de controle externo, embora não possuam as atribuições típicas de julgamento em âmbito administrativo nem o poder de coação¹⁴⁵, com a ressalva incluída pela Lei 12.846/13, no pertinente ao PAR (Processo Administrativo de Responsabilização).

Dessa maneira, a compreensão do controle da Administração Pública se mostra multifacetada, revelando-se um pilar do Estado Democrático de Direito. Enraizado em preceitos históricos e etimológicos, sua finalidade transcende a mera fiscalização, voltando-se para a salvaguarda dos princípios constitucionais e a proteção do interesse público. A distinção entre controle interno e externo, bem como as inovações trazidas pelo art. 74 da CRFB/88, evidencia a complexidade do tema e a necessidade de uma atuação coordenada e responsável de todos os agentes envolvidos.

Consolidada a compreensão do controle da Administração Pública como tal, desde suas raízes históricas e etimológicas até sua consagração como pilar democrático e sua divisão orgânica (interno, externo e extra orgânico), o presente capítulo avançará na análise específica do controle externo e sua aplicação ao objeto desta dissertação. A próxima seção (3.1) aprofundará as dimensões do controle externo contemporâneo, situando o TCU em sua relação com o Poder Legislativo no sistema de freios e contrapesos.

3.1 As dimensões do controle externo na Administração Pública contemporânea

Conforme detalhado na apresentação deste capítulo, o primeiro pilar a ser analisado é o do controle externo, modalidade de fiscalização central para o regime democrático e para a arquitetura constitucional de 1988.

Embora a autonomia funcional dos Poderes do Estado seja uma característica central do regime democrático, a sua separação e independência não se manifestam de maneira absoluta desde sempre e isso se reflete de maneira particular em cada ordenamento jurídico. A atividade de controle externo atribuída a organismos independentes e imparciais, como o Poder Legislativo e os Tribunais de Contas, é parte dessa característica do Estado moderno.

Na perspectiva de uma democracia, o controle externo transcende a mera fiscalização de conformidade e se apresenta como um instrumento que promove a transparência e reforça os princípios de transparência na Administração Pública¹⁴⁶. Esse modelo assegura que os atos

¹⁴⁵ FERRAZ, Luciano. *Controle e Consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública* (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins). 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 109.

¹⁴⁶ LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 27.

administrativos sejam pautados não apenas pela legalidade, mas também pela legitimidade, traduzindo os valores democráticos em ações concretas e efetivas. Ademais, o controle externo moderno adquire caráter preventivo e pedagógico, orientando gestores públicos para práticas administrativas mais eficientes e fomentando a adoção de medidas corretivas antes que danos ao erário se concretizem¹⁴⁷.

Para os fins propostos neste trabalho, utilizar-se-á a sistemática de controle externo proposta pela CRFB/88 em seu art. 71, no sentido de que o controle externo será exercido pelo Poder Legislativo (em se tratando da União, na figura do Congresso Nacional) com o auxílio do TCU. Depreende-se, portanto, que o controle externo se manifesta em duas vertentes complementares: a vertente política, a cargo do Poder Legislativo, e a vertente técnica, a cargo do Tribunal de Contas. A complexidade dessa arquitetura constitucional reside no fato de que o Legislativo, ao exercer sua função, o faz com o auxílio técnico do TCU. Este, por sua vez, detém também um conjunto de competências autônomas delegadas diretamente pelo constituinte, exercendo-as sem a necessidade de intervenção parlamentar¹⁴⁸.

Nesse contexto, o controle externo se manifesta tanto por intermédio da fiscalização política do parlamento quanto pela atuação autônoma dos órgãos de contas. Assim, o Poder Legislativo é um ator central desse sistema, pois, em tese, é no Congresso Nacional que “a democracia representativa aflora como fonte real de poder”¹⁴⁹, pois, além de sua função primária de legislar, o Parlamento tem como função prioritária exercer o controle da Administração Pública¹⁵⁰.

Esse controle parlamentar pode se efetivar de duas formas: diretamente, quando o próprio Poder Legislativo o exercita *manu propria*, ou indiretamente, quando o faz com o auxílio do TCU. A complexidade crescente da gestão financeira, contudo, torna a fiscalização direta pelo Legislativo uma tarefa árdua, dada a necessidade de conhecimento técnico especializado para tal¹⁵¹.

O controle parlamentar direto, de natureza eminentemente política e técnica, efetiva-se, por exemplo, na competência genérica do Congresso Nacional para fiscalizar e controlar,

¹⁴⁷ LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 35.

¹⁴⁸ FERRAZ, Luciano. *Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins)*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025, p. 125.

¹⁴⁹ ZYMLER, Benjamim. *Direito Administrativo e Controle*. 3. ed., 2. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 167.

¹⁵⁰ FERRAZ, Luciano. *Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins)*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 116.

¹⁵¹ MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 113.

diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Direta (art. 49, X, da CRFB/88). Já o controle parlamentar indireto, que engloba a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, se materializa em diversas hipóteses constitucionais explícitas, como no julgamento das contas de governo após parecer prévio do TCU, na solicitação de auditorias e inspeções, ou na sustação de contratos comunicada pelo tribunal¹⁵².

A doutrina, contudo, tem apontado para a baixa efetividade da fiscalização conduzida diretamente pelo parlamento. Odete Medauar, por exemplo, destaca que, embora o ordenamento discipline a atuação do Legislativo sobre o Executivo, na prática, "inexiste interesse político na realização concreta e eficaz da vigilância, para não desagradar o detentor do Poder Executivo"¹⁵³. A baixa efetividade do controle parlamentar direto, de natureza eminentemente política, reforça a centralidade da atuação técnica do TCU como principal mecanismo de concretização do controle externo. Contudo, a própria fiscalização técnica exercida pelo tribunal não é monolítica, dividindo-se em abordagens distintas e complementares que serão exploradas a seguir.

3.2 O controle formal e o controle de resultados

Dentre as modalidades de controle, o controle formal, comumente encontrado na doutrina como controle de legalidade, é um dos pilares clássicos do Direito Administrativo. Ele caracteriza-se por sua ênfase nos instrumentos da ação, ou seja, nos procedimentos, em contraste com o controle por resultados, que privilegia os frutos ou os objetivos alcançados.

Embora o controle de legalidade se concentre classicamente na observância de regras de conduta e nos atos de ofício, sua evolução demonstra que a conformidade exigida do agente público ultrapassa o mero cumprimento do texto normativo de uma lei, visto que o princípio da legalidade se expandiu ao longo do tempo para abranger a totalidade do ordenamento jurídico¹⁵⁴. Por consequência, a lei deixou de ser a única fonte do Direito Administrativo e a interpretação desse princípio não pode mais ser restritiva, exigindo que a atuação do agente observe o sistema jurídico em sua integralidade para garantir que o ato administrativo esteja em plena consonância com os princípios e as normas que compõem o arcabouço legal.

¹⁵² FERRAZ, Luciano. *Controle e Consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública* (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins). 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 118.

¹⁵³ MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 89.

¹⁵⁴ MOREIRA, Egon Bockmann. O princípio da legalidade, a lei e o direito. In: MARRARA, Thiago (coord.). *Princípios de direito administrativo*. 2. ed. rev., ampl. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 78.

Essa transição de uma visão de legalidade estrita para a de juridicidade é um dos eixos centrais da doutrina contemporânea sobre o controle. A juridicidade, nesse sentido, traduz uma legalidade mais exigente, indicando que o poder público não se limita apenas pelo Direito que ele próprio cria, mas está “condicionado por normas e princípios cuja existência e respectiva força vinculativa não se encontram na disponibilidade desse mesmo poder”¹⁵⁵. Essa ampliação do espectro de controle significa que a verificação da conformidade, antes restrita ao método silogístico de aplicação da regra, expande-se para "outros métodos impostos pela adoção da fonte atualmente hegemônica do Direito – os princípios, estruturalmente distintos das regras"¹⁵⁶.

Em termos gerais, o controle formal busca assegurar que os atos administrativos estejam em conformidade com normas e padrões previamente estabelecidos. Essa abordagem, centrada na observância rigorosa dos processos, reforça a previsibilidade e a segurança jurídica na atuação administrativa¹⁵⁷. Por essa razão, em algumas classificações doutrinárias, o controle formal é também identificado como controle de legalidade, pois verifica se os atos praticados respeitam os marcos legais aplicáveis.

Na arquitetura do controle público, o controle formal é frequentemente sinônimo de Auditoria de Conformidade, por verificar se um objeto está de acordo com as normas e regulamentos aplicáveis, como leis, resoluções e políticas estabelecidas, ou ainda se há observância dos princípios gerais que regem a gestão financeira e a conduta de agentes públicos (legitimidade)¹⁵⁸. Essa modalidade é tradicionalmente focada no cumprimento de procedimentos e na legalidade da despesa, tendo como consequência a possibilidade de julgar e responsabilizar, aplicando sanções aos gestores¹⁵⁹. Contudo, com a evolução da Administração Pública, como se antecipou, o controle de legalidade (ou conformidade)

¹⁵⁵ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro Setor e Estado: legitimidade e regulação – por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 354.

¹⁵⁶ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro Setor e Estado: legitimidade e regulação – por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 354

¹⁵⁷ COSTA, Rafael Neubern Demarchi. Controle formal x controle por resultados no âmbito dos Tribunais de Contas: um caso prático – aplicação mínima no ensino x nota no Ideb. *Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas*, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 4-16, ago. 2018. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/32>. Acesso em: 4 set. 2025.

¹⁵⁸ INTOSAI. *ISSAI 400: Princípios Fundamentais de Auditoria de Conformidade*. Tradução: Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2017, p. 9.

¹⁵⁹ BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. A conquista do tempo presente: auditoria operacional e legitimidade das instituições de controle. *Revista do TCU*, Brasília, n. 105, p. 60-70, jan./mar. 2006, p. 69.

demonstrou ser um instrumento insatisfatório e obsoleto quando considerado isoladamente, pois não impacta suficientemente a qualidade das decisões públicas¹⁶⁰.

Neste ponto, é crucial diferenciar os conceitos de legalidade e legitimidade, frequentemente associados. No ordenamento brasileiro, a legalidade pode ser entendida precipuamente como a observância das normas em sentido amplo, o que se aproxima da própria noção de juridicidade. A legitimidade, por sua vez, é frequentemente empregada na acepção de conformidade ao justo ou ao atendimento aos anseios da população, mantendo uma interface direta com o mérito administrativo, o interesse público e a moralidade¹⁶¹.

A lógica do controle formal se alinha ao paradigma burocrático, que valoriza a estrita observância de regras e procedimentos como mecanismo para reduzir arbitrariedades e promover a transparência na gestão pública. Contudo, ele é frequentemente confrontado com críticas em contextos que exigem maior flexibilidade ou foco em resultados, como nos modelos gerenciais ou de governança pública¹⁶².

A transição para a juridicidade permitiu que o Direito Administrativo deixasse de ser visto apenas como um direito de regras para assumir a feição de um direito por princípios¹⁶³. Essa nova concepção possibilita a fusão, em um único conceito, de vetores da atividade administrativa como a moralidade, a boa-fé, a razoabilidade, a economicidade e a eficiência, os quais, ponderados no caso concreto, podem levar à preponderância de um deles sobre a legalidade estrita¹⁶⁴.

Apesar das vantagens do controle formal, que garante a previsibilidade e a segurança jurídica, a dinâmica atual da gestão pública, com sua complexidade e incerteza, revela os limites de uma abordagem puramente formalista¹⁶⁵. Nesse sentido, “o apego exagerado do direito

¹⁶⁰ FERREIRA, Simone Servato. *Análise exploratória sobre os tipos de auditoria desenvolvidos no Tribunal de Contas da União*. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2019. 77 p. (Coletânea de Pós-Graduação, v. 2, n. 21), p. 43.

¹⁶¹ MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 43.

¹⁶² COSTA, Rafael Neubern Demarchi. Controle formal x controle por resultados no âmbito dos Tribunais de Contas: um caso prático – aplicação mínima no ensino x nota no Ideb. *Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas*, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 4-16, ago. 2018. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/32>. Acesso em: 4 set. 2025. p. 5.

¹⁶³ FERRAZ, Luciano. *Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins)*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 126.

¹⁶⁴ FERRAZ, Luciano. *Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins)*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 126.

¹⁶⁵ FERRAZ, Luciano. *Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins)*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 93.

administrativo à legalidade fez, a bem da verdade, com que a Administração Pública desprezasse, ao longo do tempo, métodos inovadores de controle”¹⁶⁶.

Contudo, é fundamental ressaltar que a superação do apego exagerado ao controle formal não implica a eliminação de mecanismos de legalidade estrita, que funcionam como garantias essenciais do Estado de Direito. No contexto brasileiro, a ordem constitucional de 1988 foi desenhada com dispositivos burocratizantes, como a licitação e o concurso público, não como um fim em si mesmos, mas como salvaguardas dos administrados contra o arbítrio e a disposição subjetiva do interesse público pelo gestor¹⁶⁷. Sob essa ótica, a busca pela eficiência gerencial não pode servir como pretexto para uma fuga ao regime jurídico de Direito Público¹⁶⁸, um risco nos modelos que flexibilizam excessivamente os procedimentos de controle.

Considerando esse quadro, a fiscalização reorienta-se para a avaliação do cumprimento de objetivos e para a aferição de resultados, ou seja, para a medição de desempenho (performance)¹⁶⁹. No entanto, a emergência do controle de resultados não se apresenta como uma alternativa que anula a necessidade do controle de legalidade. Ao contrário, esses dois mecanismos se complementam, devendo atuar de forma conjunta para assegurar uma fiscalização completa e eficaz da atuação administrativa.

O controle de resultados, também designado como controle de gestão¹⁷⁰, tem alcançado proeminência no contexto jurídico-administrativo brasileiro, notadamente a partir da reforma do Estado da década de 1990. Conforme já explicitado em seções anteriores, essa reforma instituiu a administração pública gerencial, modelo que visou a superação da rigidez e do formalismo intrínsecos à administração burocrática tradicional.

Nesse novo paradigma, já explorado em seções anteriores deste trabalho, a gestão pública foi reorientada para a consecução de metas e para o planejamento estratégico. A

¹⁶⁶ FERRAZ, Luciano. *Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins)*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 92.

¹⁶⁷ PINTO, Élide Graziane. A Reforma, a Crise de Governabilidade e o Tipo de Estado Inscrito na Constituição de 1988. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, n. 45, 2004, p. 148-150.

¹⁶⁸ FERREIRA, Juliana Goulart. Aspectos críticos dos instrumentos de delegação de serviços públicos a entidades sem fins lucrativos. *Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense*, v. 13, n. 29, 2018, p. 130.

¹⁶⁹ FERRAZ, Luciano. *Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins)*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 93.

¹⁷⁰ Sobre a variedade de nomenclaturas utilizadas para referenciar trabalhos destinados a avaliar resultados, Speck comenta: “As denominações mais frequentes são ‘auditoria operacional’, em contraste com a tradicional ‘auditoria financeira’, ‘controle do mérito’ em contraposição a ‘controle da legalidade’, ‘avaliação’ em contraste com ‘controle’, ‘auditoria de gestão’, ‘auditoria administrativa’ ou ‘auditoria interna moderna’, chamando a atenção para a origem histórica dessa forma de auditoria, ‘avaliação de programas’, ‘auditoria de impacto’ e muitas outras” (SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 155).

articulação entre as expectativas sociais e as ações governamentais seria viabilizada por meio de instrumentos jurídicos e administrativos, a exemplo dos já mencionados contratos de gestão, das auditorias operacionais e dos relatórios de desempenho. A adoção desse modelo, ao incentivar a maximização da eficiência na alocação de recursos públicos, fomenta um ciclo de aprimoramento contínuo na prestação de serviços à coletividade¹⁷¹.

A implementação da administração gerencial foi, em grande medida, uma resposta direta ao diagnóstico, presente no PDRAE, de que a CRFB/88 havia promovido um engessamento do aparelho estatal¹⁷². A rigidez do modelo anterior, exemplificada pelo regime dos convênios e congêneres, era criticada por seu excessivo formalismo e por focar no controle de meios, avaliando o gasto de recursos exclusivamente pelo ponto de vista contábil, em vez de priorizar o controle de resultados e o produto da ação estatal¹⁷³.

Para se apreender a totalidade do conceito de controle de resultados, faz-se imperativa a compreensão do princípio da eficiência enquanto pilar estrutural da atuação administrativa. O princípio da eficiência pode ser compreendido em duas acepções distintas: *lato sensu* e *stricto sensu*. Na perspectiva ampla (*lato sensu*), o princípio abrange não apenas a relação entre os custos dos insumos e os produtos gerados pela ação governamental, mas também considera noções de economicidade, eficácia e efetividade¹⁷⁴. Já em sua acepção estrita (*stricto sensu*), o princípio da eficiência enfatiza a aplicação otimizada dos recursos públicos, com foco em uma perspectiva predominantemente econômico-financeira¹⁷⁵. No caso deste trabalho, o princípio da eficiência terá o mesmo significado de quando mencionado no âmbito dos objetivos da Reforma Administrativa e da CRFB/88, ou seja, *lato sensu*.

A eficiência, enquanto princípio intrínseco a toda ação, seja ela de caráter público ou privado, é condição *sine qua non* para o êxito na consecução de resultados. No entanto, sua aplicação adquire caráter de obrigatoriedade, e não meramente dispositivo, quando se trata da

¹⁷¹ LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 42.

¹⁷² SOUZA, Bianca Tomaino de. Sixteen-Year Master Plan for the Reform of State Apparatus (PDRAE): Introduction to Critical Analysis on the Role of Contemporary Brazilian State. *Brazilian Journal of Public Policy*, v. 2, n. 2, jul./dez. 2012, p. 124.

¹⁷³ SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Parcerias entre Estado e Organizações da Sociedade Civil: análise do seu espaço regulatório. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, n. 75, jul./dez. 2019, p. 403.

¹⁷⁴ FERRAZ, Luciano. *Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins)*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 56.

¹⁷⁵ FERRAZ, Luciano. *Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins)*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 56.

gestão da coisa pública pelo Estado, de modo que a eficiência, positivada no art. 37 da CRFB/88, deve ser interpretada como um mandamento constitucional inafastável¹⁷⁶.

De fato, embora ela tenha ganhado destaque com a reforma gerencial, a preocupação com o desempenho já se encontrava na redação original da CRFB/88¹⁷⁷. O texto original já previa, por exemplo, que a lei de organização da segurança pública deveria promover a eficiência de suas atividades (art. 144) e estabelecia o controle da economicidade da gestão pública (art. 70). Ademais, o sistema de controle interno (art. 74) foi desde o início incumbido de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão. Essa constatação reforça a tese de que a eficiência é um valor jurídico originário da CRFB/88.

A partir da análise do princípio constitucional da eficiência, que se manifesta como um mandamento inafastável, a atuação estatal transcende o mero formalismo e se orienta para uma funcionalidade voltada à obtenção de resultados eficazes¹⁷⁸. Essa abordagem funcional do Direito Público exige que a gestão pública não se concentre apenas nos ritos processuais, mas sim no produto das políticas e ações administrativas, que deve ser capaz de efetivamente satisfazer os direitos fundamentais, razão de ser do Estado¹⁷⁹.

Nessa perspectiva, a eficiência deve ser compreendida como uma decorrência direta do princípio da socialidade. Se a CRFB/88 consagra um Estado Social, a eficiência na concretização do bem-estar não é uma mera opção gerencial, mas a própria "garantia de sucesso do modelo constitucional"¹⁸⁰. A eficiência, portanto, "torna operativo, no plano administrativo [...] o significado próprio do Estado social"¹⁸¹, sendo um conceito pluridimensional que engloba economicidade, eficácia e celeridade na efetivação dos direitos.

Assim, a atuação da Administração Pública ganha um novo contorno. Diferentemente do setor privado, onde a ausência de resultados se restringe a questões contratuais, no âmbito estatal a falta de êxito na entrega de serviços e bens essenciais pode configurar uma violação

¹⁷⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade; finalidade; eficiência; resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 126.

¹⁷⁷ SOUZA, Bruno Pagani de. Em busca de uma administração pública de resultados. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 42.

¹⁷⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade; finalidade; eficiência; resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 110.

¹⁷⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade; finalidade; eficiência; resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 111.

¹⁸⁰ BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, jan./abr. 2017, p. 220.

¹⁸¹ BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, jan./abr. 2017, p. 221.

constitucional¹⁸². Essa nova perspectiva de legitimação pela performance reflete um direito subjetivo do cidadão a uma boa administração, que deve ser garantido por meio de políticas públicas eficazes e controladas¹⁸³. A própria CRFB/88, ao conferir aos Tribunais de Contas a competência para fiscalizar a legitimidade e a economicidade, além da legalidade, reforça a imprescindibilidade de um controle efetivo sobre os resultados alcançados pelo gestor público¹⁸⁴.

Nesse panorama, o controle de resultados é materializado principalmente pela Auditoria Operacional, a qual se distingue por seu foco na economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da gestão¹⁸⁵. A Auditoria Operacional não visa identificar fraudes ou punir, mas sim avaliar o desempenho para promover a melhoria contínua da gestão pública¹⁸⁶. Em contraste direto com a Auditoria de Conformidade, a operacional busca critérios em padrões de desempenho e melhores práticas, e não apenas em regras e leis, o que confere ao auditor um papel mais próximo do pesquisador/cientista e consultor de gestão, exigindo flexibilidade e capacidade analítica¹⁸⁷.

Ainda que o conceito de resultado tenha sua origem nas ciências administrativas, sua transposição para o campo do Direito Público não se restringe a uma dimensão meramente econômica. Pelo contrário, sua interpretação deve harmonizar-se com os imperativos de efetivação das diretrizes constitucionais que balizam a atuação dos Poderes.¹⁸⁸ Nesse sentido, a legitimidade de uma política pública não se restringe às suas etapas de planejamento e execução, se estendendo ao resultado em si, que deve ser legitimado pela qualidade do bem ou serviço entregue à sociedade¹⁸⁹. Ou seja, o produto da atuação estatal precisa garantir uma utilização eficiente por parte de seus beneficiários.

¹⁸² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade; finalidade; eficiência; resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 111.

¹⁸³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade; finalidade; eficiência; resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 130.

¹⁸⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade; finalidade; eficiência; resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 112.

¹⁸⁵ BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. A conquista do tempo presente: auditoria operacional e legitimidade das instituições de controle. *Revista do TCU*, Brasília, n. 105, p. 60-70, jan./mar. 2006, p. 69.

¹⁸⁶ BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. A conquista do tempo presente: auditoria operacional e legitimidade das instituições de controle. *Revista do TCU*, Brasília, n. 105, p. 60-70, jan./mar. 2006, p. 69.

¹⁸⁷ FERREIRA, Simone Servato. *Análise exploratória sobre os tipos de auditoria desenvolvidos no Tribunal de Contas da União*. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2019. 77 p. (Coletânea de Pós-Graduação, v. 2, n. 21), p. 34.

¹⁸⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade; finalidade; eficiência; resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 135.

¹⁸⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade; finalidade; eficiência; resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 135.

Nessa perspectiva, e diante da necessidade inafastável da Administração Pública de alcançar resultados eficientes, o controle sobre tais resultados emerge como um instrumento jurídico-administrativo necessário. Ele se configura não apenas como uma ferramenta de verificação, mas também como um mecanismo essencial para garantir que a atuação estatal se harmonize com as expectativas sociais de efetividade e economicidade. Desse modo, o controle de resultados assume um papel estratégico na fiscalização do cumprimento das metas estabelecidas.

Com essa concepção em mente, o foco se desloca para a mensuração dos impactos das ações administrativas, com o propósito da aplicação dos recursos públicos de maneira a maximizar os benefícios para a sociedade. Tal modelo, alicerçado no princípio da eficiência, valoriza indicadores concretos de desempenho e reforça o papel das instituições de controle na prevenção de desvios e na promoção da integridade administrativa. Ainda, o controle de resultados incide sobre a atividade total ou parcial do controlado, sobretudo no aspecto dos resultados e da eficiência, e implica acompanhamento simultâneo da atuação, com medidas corretivas a cada passo, impedindo a dispersão ou mau uso dos recursos humanos e materiais alocados.¹⁹⁰

O controle financeiro no Brasil, contudo, não pode prescindir das Auditorias de Conformidade, visto que a observância da normatividade aplicável às finanças públicas é parte essencial do ciclo de responsabilização¹⁹¹. No entanto, esse modelo de verificação de regularidade, isoladamente considerado, mostra-se obsoleto e insatisfatório, pois não impacta suficientemente a qualidade das decisões públicas¹⁹². Daí a relevância das Auditorias de Desempenho, que “viabilizam o controle sobre os resultados das políticas estatais, promovendo o exame dos aspectos substantivos – e não apenas procedimentais”¹⁹³. É o que indica Luciano Ferraz:

De fato, o objetivo prioritário do controle de gestão não é detectar e coibir fraudes ou abusos praticados pelos administradores – o que não quer significar que, quando estes sejam detectados, o órgão de controle não vá reprimi-los –, senão detectar fatores que estão a inibir o desempenho do órgão, entidade, programa e a influir negativamente na produção dos efeitos sociais intuídos, em ordem a formular medidas para o incremento da ação governamental. Esse tipo de controle se afina à mudança de visão da Administração tipicamente burocrática, fundada na legalidade estrita, para a

¹⁹⁰ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 24. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 388.

¹⁹¹ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 284.

¹⁹² WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 284.

¹⁹³ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 284.

moderna Administração fundada na eficiência, na economicidade, na eficácia e na efetividade.¹⁹⁴

Essa dicotomia é identificada na literatura especializada como a distinção entre *compliance accountability* e *accountability de performance*¹⁹⁵. A *compliance accountability* foca na regularidade e conformidade da atuação, verificando a salvaguarda da integridade física dos bens, o cumprimento da normatividade financeira e administrativa e o adequado reflexo da situação patrimonial nas contas¹⁹⁶. Já a *accountability de performance*, instrumentalizada pelas Auditorias Operacionais, tem como objetivo a identificação de fatores e circunstâncias que podem estar prejudicando o desempenho da Administração Pública, visando formular propostas de aperfeiçoamento¹⁹⁷.

A distinção entre as duas abordagens, Auditoria de Conformidade (controle formal) e Auditoria Operacional (controle de resultados), não é sempre clara, o que gera, na prática, o conceito de auditoria combinada ou integrada¹⁹⁸. Em casos de sobreposição, como em auditorias integradas, o foco primário (desempenho ou conformidade) é que deve guiar os auditores sobre quais normas aplicar¹⁹⁹. De fato, a não conformidade pode ser a causa ou uma consequência de um desempenho insatisfatório, e a própria CRFB/88, ao incluir a fiscalização operacional e de legitimidade no mandato do TCU, assegurou que o controle se estendesse além da verificação estrita da legalidade, abrangendo o desempenho da gestão²⁰⁰.

Uma marca distintiva crucial é a de que as Auditorias de Conformidade (*compliance*) são predominantemente adversariais, valorizando as consequências sancionatórias decorrentes de erros e irregularidades detectadas. Em oposto, as Auditorias Operacionais (*performance*)

¹⁹⁴ FERRAZ, Luciano. *Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins)*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 152.

¹⁹⁵ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 280.

¹⁹⁶ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 280.

¹⁹⁷ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 282.

¹⁹⁸ FERREIRA, Simone Servato. *Análise exploratória sobre os tipos de auditoria desenvolvidos no Tribunal de Contas da União*. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2019. 77 p. (Coletânea de Pós-Graduação, v. 2, n. 21), p. 17.

¹⁹⁹ FERREIRA, Simone Servato. *Análise exploratória sobre os tipos de auditoria desenvolvidos no Tribunal de Contas da União*. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2019. 77 p. (Coletânea de Pós-Graduação, v. 2, n. 21), p. 16.

²⁰⁰ FORNI, João Paulo; HELLER, Gabriel. Efetividade: polissemia e utilização como parâmetro do controle externo no Tribunal de Contas da União. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 23, n. 90, p. 173-192, abr./jun. 2025, p. 177.

“priorizam a lógica colaborativa e de cooperação”, valorizando o acerto e a busca pelo bom desempenho, tornando os atores do ciclo de controle “aliados e parceiros, e não adversários”²⁰¹.

Essa lógica colaborativa se materializa quando o Tribunal de Contas, ao realizar o controle, dirige-se prioritariamente ao gestor, seja monitorando sua atividade, seja recomendando que reavalie suas escolhas²⁰². O Tribunal pode apresentar ponderações e soluções que sirvam de base para que a própria Administração reconsidere suas opções, o que faz com que se acentue, nesse âmbito, a função pedagógica e colaborativa da intervenção, na qual o controle não se volta à sanção, mas prioriza o diagnóstico célere e tempestivo de equívocos e inconsistências, fomentando a melhoria das escolhas orçamentárias e administrativas²⁰³.

A adoção do controle de resultados se articula diretamente com as estratégias de publicização da gestão pública, como a transferência de atividades não exclusivas do Estado para organizações não estatais, a exemplo das OSs. Nesses modelos, os contratos de gestão estabelecem metas predefinidas para os serviços, permitindo a avaliação contínua da efetividade dos serviços prestados²⁰⁴. É nesse ponto que o controle de resultados se torna indispensável, garantindo que a flexibilização administrativa não comprometa a eficiência, a economicidade e a transparência²⁰⁵.

Refletindo essa tendência de fortalecimento do controle de gestão, propostas legislativas contemporâneas buscam redefinir o papel dos Tribunais de Contas para além da fiscalização reativa. O projeto de Reforma Administrativa apresentado em 2025 pelo Grupo de Trabalho da Câmara dos Deputados, por exemplo, sugere explicitamente a ampliação das competências dos TCs, para que passem a “zelar pelo efetivo cumprimento dos instrumentos de governança e gestão e monitorar a avaliação das políticas públicas”²⁰⁶. Essa reorientação

²⁰¹ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 348.

²⁰² WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 306.

²⁰³ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 307.

²⁰⁴ BRASIL. *Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 mai. 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 02 jan. 2025.

²⁰⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 601/2007 – Primeira Câmara*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2007. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-235544/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁰⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa. *Reforma Administrativa*. Versão Final. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. p. 21.

visa consolidar os tribunais como indutores de boas práticas e parceiros no monitoramento do desempenho estatal, alinhando sua atuação ao paradigma de resultados²⁰⁷.

Na busca por operacionalizar essa administração gerencial, o debate legislativo atual tem focado na criação de instrumentos formais que vinculem o planejamento à execução. A proposta de Reforma Administrativa de 2025, nesse sentido, estabelece como espinha dorsal da gestão a obrigatoriedade de elaboração de um “Planejamento Estratégico” por todos os entes da federação, a ser divulgado publicamente no início de cada mandato²⁰⁸. Esse plano, por sua vez, deve ser desdobrado em “Acordos de Resultados” específicos para cada órgão e entidade, conectando as metas estratégicas do governo com a atuação das equipes²⁰⁹, cujo objetivo é superar a cultura imediatista e formalizar o ciclo de gestão focado no desempenho²¹⁰.

A centralidade do planejamento é um pressuposto indispensável para a viabilidade de qualquer modelo de controle focado em resultados. Sem a definição prévia e clara de metas, a própria aferição de desempenho torna-se inviável, restando ao controlador apenas a verificação formal dos procedimentos. O planejamento, portanto, é a condição que instrumentaliza e viabiliza a atuação dos órgãos de controle²¹¹, pois fornece os parâmetros objetivos que serão auditados. A definição de metas e padrões pelo gestor público, em diálogo com a entidade parceira, “se mostra como condição primordial e essencial para a implantação do controle de resultados”²¹², permitindo que a fiscalização transcenda o exame de parâmetros fluidos e principiológicos para se concentrar em indicadores concretos.

Além disso, como mecanismo de incentivo direto para o cumprimento desses pactos, a referida proposta de reforma também inova ao prever a instituição de um “Bônus de Resultado”. Esse instrumento permitiria o pagamento de um valor adicional aos servidores, condicionado ao cumprimento das metas pactuadas no Acordo de Resultados, funcionando como uma “14ª folha de pagamento” a ser distribuída meritocraticamente²¹³. A introdução de

²⁰⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa. *Reforma Administrativa*. Versão Final. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. p. 58.

²⁰⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa. *Reforma Administrativa*. Versão Final. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. p. 21.

²⁰⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa. *Reforma Administrativa*. Versão Final. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. p. 21.

²¹⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa. *Reforma Administrativa*. Versão Final. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. p. 33.

²¹¹ VALLE, Kamile Medeiros do. *O controle de resultados exercido pelo TCU no fomento às Organizações da Sociedade Civil*. 2020. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. p. 78.

²¹² VALLE, Kamile Medeiros do. *O controle de resultados exercido pelo TCU no fomento às Organizações da Sociedade Civil*. 2020. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. p. 78.

²¹³ BRASIL. Câmara dos Deputados. Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa. *Reforma Administrativa*. Versão Final. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. p. 21.

tal bônus visa valorizar o profissional pelo desempenho efetivo e reforçar a cultura de gestão por resultados, embora sua adesão seja facultativa para os entes federativos e condicionada à sua saúde fiscal²¹⁴.

Por fim, a transição para o controle de resultados não deve ser vista como uma superação da necessidade do controle formal. Pelo contrário, a emergência do controle de resultados se apresenta como um mecanismo que complementa a fiscalização tradicional. Enquanto o controle formal, ou de legalidade, garante a previsibilidade e a segurança jurídica ao verificar a conformidade com as normas previamente estabelecidas, o controle de resultados direciona o olhar para a avaliação do cumprimento de objetivos e a aferição de desempenho. Assim, a união desses dois mecanismos é essencial para garantir uma administração pública que não apenas siga as normas, mas também gere valor público mensurável²¹⁵.

Na prática, o ponto nevrálgico da tensão entre o controle formal e o de resultados reside na definição do nexo de causalidade. O controle burocrático tradicional exige a comprovação do nexo causal estrito entre a receita pública e a despesa realizada (a conferência de notas fiscais, medições, diários de obras). Em contrapartida, o controle de resultados, como o proposto no MROSC, inova ao priorizar o nexo entre o cumprimento do objeto e as metas pactuadas, tornando a análise financeira estrita uma medida subsidiária, a ser acionada apenas em caso de descumprimento das metas ou indício de fraude²¹⁶.

Essa mudança de foco é a essência da gestão gerencial, pois reconhece que a boa e regular aplicação dos recursos não se esgota na conformidade de cada gasto individual, mas se afere “pela comprovação do alcance de benefícios sociais com a política de fomento”²¹⁷. A resistência dos órgãos de controle em aceitar essa subsidiariedade da análise financeira, insistindo na verificação formal do nexo receita-despesa, tem sido o principal obstáculo à efetivação do controle de resultados no Brasil²¹⁸.

²¹⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa. *Reforma Administrativa*. Versão Final. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. p. 49.

²¹⁵ FERRAZ, Luciano. *Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins)*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 123.

²¹⁶ VALLE, Kamile Medeiros do. *O controle de resultados exercido pelo TCU no fomento às Organizações da Sociedade Civil*. 2020. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. p. 109.

²¹⁷ VALLE, Kamile Medeiros do. *O controle de resultados exercido pelo TCU no fomento às Organizações da Sociedade Civil*. 2020. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. p. 125.

²¹⁸ VALLE, Kamile Medeiros do. *O controle de resultados exercido pelo TCU no fomento às Organizações da Sociedade Civil*. 2020. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. p. 118.

A coexistência entre o controle formal e o controle de resultados, com ênfase neste último para modelos gerenciais como o das OSs, não é apenas uma escolha metodológica, mas deve estar alicerçada em um robusto arranjo legal. Compreendida essa dualidade de abordagens, torna-se imperativo analisar os fundamentos normativos que conferem ao TCU a legitimidade para exercer essa fiscalização.

3.3 Fundamentos normativos do controle do TCU em relação às OSs

Em continuidade, examina-se o arranjo normativo inaugurado pela CRFB/88, responsável por dotar o TCU de prerrogativas complexas e detalhadas, essencialmente para a realização do controle de resultados sobre as OSS. A CRFB/88, em seu Título IV, solidificou a premissa de que a gestão da coisa pública está sujeita a um permanente e rigoroso escrutínio, com o propósito de aferir a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a correta aplicação dos recursos. Esse mandamento constitucional, que se estende a qualquer pessoa física ou entidade que utilize, arrecade ou administre dinheiros, bens e valores públicos (art. 70), define o Tribunal de Contas como o principal instrumento técnico para a concretização desse controle.

Esse incremento de competências, notadamente pela inclusão da fiscalização operacional e dos critérios de legitimidade e economicidade, representa a grande inovação funcional da CRFB/88. Esse conjunto “deu ao TCU a possibilidade de interferir sobre o mérito da atuação administrativa e, portanto, a oportunidade de interferir nos critérios de políticas públicas”²¹⁹. O Tribunal, que antes se limitava a um controle formal, passou a participar ativamente das grandes decisões nacionais, muitas vezes de forma independente e alheia às decisões e prioridades do Congresso Nacional²²⁰. Consolidou-se, assim, uma função controladora autônoma, que supervisiona a adequação do gasto público à efetivação dos direitos fundamentais²²¹.

Essa evolução funcional do TCU é materializada no art. 71, IV, da CRFB/88, que confere a competência para realizar auditorias nas unidades administrativas e demais entidades, com escopo abrangente nas dimensões contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e,

²¹⁹ FORNI, João Paulo; HELLER, Gabriel. Efetividade: polissemia e utilização como parâmetro do controle externo no Tribunal de Contas da União. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 23, n. 90, p. 173-192, abr./jun. 2025. p. 176-177.

²²⁰ FORNI, João Paulo; HELLER, Gabriel. Efetividade: polissemia e utilização como parâmetro do controle externo no Tribunal de Contas da União. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 23, n. 90, p. 173-192, abr./jun. 2025. p. 177.

²²¹ FORNI, João Paulo; HELLER, Gabriel. Efetividade: polissemia e utilização como parâmetro do controle externo no Tribunal de Contas da União. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 23, n. 90, p. 173-192, abr./jun. 2025. p. 177.

crucialmente, operacional. Historicamente, essa fiscalização operacional foi adicionada ao mandato do TCU para suprir a necessidade de avaliar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, o que se tornou um pilar na busca por uma administração gerencial²²². Essa competência legal para atuar sobre o desempenho permite ao TCU ir além das auditorias de conformidade e se posicionar como um ator que promove a melhoria da gestão pública²²³.

Ainda que o TCU²²⁴ seja constitucionalmente posicionado como um auxiliar do Poder Legislativo, a análise pormenorizada da CRFB/88 revela uma posição que transcende a mera subordinação. O dispositivo constitucional confere ao órgão um conjunto de poderes que lhe garantem autonomia e capacidade decisória, permitindo que, em certas situações, ele atue como um verdadeiro ator protagonista no sistema de fiscalização. A estrutura de suas competências, portanto, não se subsume a um único modelo, mas pode ser dividida em duas grandes vertentes: as “*competências coadjuvantes* – de apoio ou de suporte ao controle parlamentar – em paralelo a *competências autônomas*, estas últimas exercidas sem ingerência ou participação do Poder Legislativo”²²⁵.

O inciso II do art. 71 atribui ao Tribunal de Contas a competência de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Essa é uma competência de natureza autônoma, pois o ato de julgar confere ao Tribunal um poder decisório diferente da mera apreciação. O julgamento por ele proferido constitui um ato final, de caráter jurisdicional em seu escopo de atuação, que encerra a questão no plano administrativo e pode resultar na imputação de débito e multa. A autonomia e a força das decisões do Tribunal são reforçadas pelo § 3º do mesmo artigo, o qual determina que as decisões que implicam imputação de débito ou multa têm eficácia de título executivo, permitindo a cobrança direta da dívida pública, sem a necessidade de um processo de cognição no Poder Judiciário.

Destaca-se que a atribuição de julgamento (inciso II) distingue-se ontologicamente daquela prevista no inciso I. As contas de governo (inciso I) submetem-se a parecer prévio e julgamento político pelo Legislativo. Por outro lado, as contas de gestão referem-se àquelas prestadas por qualquer administrador, público ou privado, que lide diretamente com recursos

²²² FERREIRA, Simone Servato. *Análise exploratória sobre os tipos de auditoria desenvolvidos no Tribunal de Contas da União*. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, [2019]. 77 p. (Coletânea de Pós-Graduação, v. 2, n. 21), p. 23.

²²³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria Operacional*. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020. p. 21.

²²⁴ A análise empreendida delimita-se ao TCU. Não obstante, em virtude da regra de simetria insculpida no art. 75 da CRFB/88, as normas objeto deste estudo são extensíveis aos demais Tribunais de Contas, naquilo que for aplicável, o que potencializa a abrangência das reflexões aqui desenvolvidas.

²²⁵ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 250.

estatais²²⁶. O julgamento destas, diferentemente da primeira modalidade, é de competência exclusiva e definitiva do Tribunal de Contas, nos termos do art. 71, inciso II, da CRFB/88.

A distinção é crucial: a atribuição do inciso I (contas de governo) é de caráter opinativo²²⁷, na qual o Tribunal emite um parecer prévio que subsidia o julgamento político a ser realizado pelo Poder Legislativo²²⁸. A atribuição do inciso II (contas de gestão), ao contrário, confere ao Tribunal o poder de emitir uma decisão²²⁹, julgando a regularidade dos atos dos ordenadores de despesa e demais responsáveis por recursos públicos. Esse julgamento, focado nos atos do administrador como ordenador de despesas, é técnico e de competência exclusiva dos Tribunais de Contas²³⁰.

Em outras palavras, as contas de governo representam panorama financeiro integral do ente federativo, caracterizando-se como o balanço anual que minuciosamente examina a totalidade da arrecadação de ingressos e da execução de despesas, a fim de retratar a situação financeira global e demonstrar os resultados da atuação governamental, bem como a realização do orçamento, dos planos e programas e o devido cumprimento das normas constitucionais e legais relativas ao endividamento público e aos gastos com saúde, educação e pessoal²³¹. Em contrapartida, as contas de gestão, conforme estabelecido no parágrafo único do art. 70 da CRFB/88, se relacionam a resultados específicos de determinados atos de governo, sendo prestadas por qualquer gestor de recurso público, seja pessoa física ou jurídica, pública ou privada, o que as submete a um exame casuístico e a um julgamento individualizado por parte do Tribunal de Contas²³².

No contexto específico das OSS, a competência de julgar as contas (inciso II) revela-se o instrumento garantidor do controle financeiro. Uma vez que a jurisdição do Tribunal se firma pela natureza pública do recurso e não pela personalidade jurídica do gestor, conforme consolidado na Decisão 592/1998-TCU-Plenário²³³, as OSS submetem-se a esse julgamento

²²⁶ FERRAZ, Luciano. Controle Externo e Julgamento de Contas: questão de competência. In: PIRES, Maria Coeli Simões; SARDINHA, Luciana Moraes Raso (Coord.). *Paulo Neves de Carvalho: suas lições por seus discípulos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 206.

²²⁷ MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 131.

²²⁸ GUERRA, Evandro Martins. *Controle externo da Administração Pública*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 184.

²²⁹ MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 131.

²³⁰ GUERRA, Evandro Martins. *Controle externo da Administração Pública*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 184.

²³¹ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 253.

²³² WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 253.

²³³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão nº 592/1998 – Plenário*. Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto. Julgado em: 2 set. 1998. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao->

técnico. A pertinência desse dispositivo reside na capacidade de o TCU responsabilizar diretamente os dirigentes de entidades privadas por danos ao erário ou desvios de finalidade, superando o véu da personalidade jurídica privada para alcançar quem efetivamente geriu a verba do SUS.

Em relação à análise das contas, resta detalhar a aplicação dessa competência no contexto das OSs. A controvérsia central nesse tema reside na obrigação dessas entidades de prestar contas diretamente ao TCU, considerando que a lei de sua regência estabelece a fiscalização pelo órgão ou entidade pública supervisora.

Para compreender a posição atual do TCU, é essencial analisar a trajetória dessa fiscalização. O entendimento tem seus primórdios na Decisão 592/1998-TCU-Plenário, que, de forma pioneira, estabeleceu que o TCU tem autoridade para auditar e fiscalizar entidades privadas que recebam fundos públicos. Esse precedente foi o alicerce que sustentaria toda a atuação subsequente do Tribunal, estabelecendo o princípio de que o caráter público do recurso é o fator determinante para sua jurisdição, e não a natureza jurídica do ente que o gerencia.

Esse entendimento é vital para o modelo das OSs, pois o “deslocamento da prestação de serviços públicos para entes não estatais vem marcado pela não submissão destes ao regime jurídico de direito público”²³⁴. Essa flexibilização, que visa libertar a administração gerencial das disfunções da burocracia, exige, em contrapartida, que o controle externo se adeque a essa nova realidade²³⁵.

A obrigação de prestar contas, nesse contexto, independe da natureza da pessoa, mas define-se em razão da matéria (dinheiro e patrimônio público)²³⁶. Isso porque o parágrafo único do art. 70 da CRFB/88 estabelece o dever genérico de prestação de contas por “toda pessoa física ou entidade pública ou particular” que utilize, arrecade, gere ou administre dinheiros, bens e valores públicos, o que inegavelmente inclui as OSs.

De fato, a própria Lei nº 9.637/1998, em seu art. 9º, submeteu à égide fiscalizadora do TCU o controle dos contratos de gestão. Em decorrência disso, normativos internos do TCU, como a Instrução Normativa nº 12/1996, foram alterados para “prever expressamente a

completo/592%252F1998/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0

²³⁴ ZYMLER, Benjamim. *Direito Administrativo e Controle*. 3. ed., 2. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 189.

²³⁵ ZYMLER, Benjamim. *Direito Administrativo e Controle*. 3. ed., 2. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 189.

²³⁶ FERRAZ, Luciano. *Controle da Administração Pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999, p. 80.

obrigação das Organizações Sociais de prestar contas ao TCU”²³⁷. Mas aqui é importante frisar que se tratava da competência para a análise da prestação de contas anual das OSS, o que significa que estas, diferentemente de outras entidades receptoras de recursos públicos, não prestam contas somente aos órgãos repassadores dos recursos, mas diretamente ao TCU.

Esse princípio foi reafirmado, por exemplo, no Acórdão nº 601/2007-TCU-1ª Câmara²³⁸, que reiterou a sujeição das OSs às normas gerais de administração e licitação, como a obrigatoriedade de utilizar o pregão para aquisições. Outras decisões, como o Acórdão nº 535/2008-Plenário²³⁹, que fiscalizou a aplicação de recursos federais por ONGs no contexto de uma CPI, reforçaram a constância desse entendimento.

A Instrução Normativa TCU nº 47/2004²⁴⁰ foi o primeiro marco regulatório que, em sua redação original, incluía as entidades com contrato de gestão na lista de unidades jurisdicionadas obrigadas a prestar contas diretamente ao Tribunal. No entanto, em busca de maior racionalidade administrativa, o TCU, por meio do Acórdão nº 1952/2007-Plenário²⁴¹, adotou um caminho diferente. A Corte decidiu dispensar temporariamente as OSs da prestação de contas direta, entendendo que a fiscalização realizada pelos órgãos supervisores seria suficiente. Os relatórios de gestão dos supervisores deveriam, então, conter informações sobre o acompanhamento dessas entidades.

Essa flexibilização, contudo, não se sustentou por muito tempo. Em 2008, o TCU foi provocado pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) a reverter sua posição. O Acórdão nº 2868/2008-Plenário²⁴² marcou um ponto de virada,

²³⁷ ZYMLER, Benjamim. *Direito Administrativo e Controle*. 3. ed., 2. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 192.

²³⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 601/2007 – 1ª Câmara*. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Julgado em: 20 mar. 2007. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/601%252F2007/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 19 nov. 2025.

²³⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 535/2008 – Plenário*. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Julgado em: 2 abr. 2008. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/535%252F2008/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 19 nov. 2025.

²⁴⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa TCU n. 47, de 27 de outubro de 2004*. Estabelece normas de organização e apresentação de processos de tomada e prestação de contas. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA%253A%2528%2522Instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Normativa%2522%2529%2520COPIAORIGEM%253A%2528TCU%2529%2520NUMNORMA%253A47%2520ANONORMA%253A2004/score%2520desc/0. Acesso em: 19 nov. 2025.

²⁴¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1952/2007 – Plenário*. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Julgado em: 19 set. 2007. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-31568/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 19 nov. 2025.

²⁴² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2868/2008 – Plenário*. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Julgado em: 3 dez. 2008. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2868%252F2008/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 19 nov. 2025.

restabelecendo a obrigatoriedade de apresentação de contas diretas pelas OSs. A decisão foi justificada como uma medida provisória até que um modelo mais adequado de fiscalização fosse definido.

A formalização dessa retomada, no entanto, foi gradual. Naquele ano, a Decisão Normativa TCU nº 93/2008²⁴³ (alterada pela Decisão Normativa nº 96/2009²⁴⁴) incluiu o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)²⁴⁵ e outras OSs na lista de unidades que deveriam apresentar Relatório de Gestão. Contudo, a Decisão Normativa nº 94/2008²⁴⁶, que definia as unidades cujos Processos de Contas seriam julgados, não incluiu as OSs. A exigência completa, tanto do Relatório de Gestão quanto das Peças de Contas para julgamento, só foi efetivamente restabelecida no ano seguinte, por meio das Decisões Normativas 100/2009²⁴⁷ e 102/2009²⁴⁸.

Foi precisamente nesse cenário de transição normativa que a situação do CGEE escalou para um conflito jurídico-administrativo. A controvérsia originou-se com uma representação da CGU ao TCU, comunicando que o CGEE não havia apresentado seu processo de contas referente ao exercício de 2009.

²⁴³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão Normativa TCU n. 93, de 03 de dezembro de 2008*. Define, para 2009, as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2008, especificando a forma e os prazos de sua apresentação e o seu conteúdo, nos termos do artigo 3 da Instrução Normativa TCU n 57, de 27 de agosto de 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-tcu-no-93-de-17-de-janeiro-de-2024>. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁴⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão Normativa TCU n. 96, de 4 de março de 2009*. Altera e acresce itens constantes dos Anexos I, II e III da Decisão Normativa TCU n. 93, de 3 de dezembro de 2008. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 mar. 2009. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA%253A%2528%2522Decis%25C3%25A3o%2520Normativa%2522%2529%2520COPIAORIGEM%253A%2528TCU%2529%2520NUMNORMA%253A96%2520ANONORMA%253A2009/score%2520desc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁴⁵ Trata-se de uma OS supervisionada, à época dos documentos, pelo MCT. Sua principal atividade é a realização de estudos e pesquisas para subsidiar a formulação de políticas públicas em Ciência, Tecnologia e Inovação.

²⁴⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão Normativa TCU n. 94, de 03 de dezembro de 2008*. Define, para 2009, as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar processos de contas relativas ao exercício de 2008, especificando a forma, os prazos e os conteúdos dos demonstrativos que os comporão, nos termos dos artigos 4º, 6º, 13 e 14 da Instrução Normativa TCU nº 57, de 27 de agosto de 2008. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA%253A%2528%2522Decis%25C3%25A3o%2520Normativa%2522%2529%2520COPIAORIGEM%253A%2528TCU%2529%2520NUMNORMA%253A94%2520ANONORMA%253A2008/score%2520desc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁴⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão Normativa TCU n. 100, de 7 de outubro de 2009*. Define as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2009, especificando a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do artigo 3º da Instrução Normativa TCU 57, de 27 de agosto de 2008. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.gov.br/aeb/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/prestacao-de-contas/copy_of_2009/dn-tcu-2009-100.pdf. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁴⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão Normativa – TCU n. 102, de 2 de dezembro de 2009*. Define as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas de 2009 julgadas pelo Tribunal, especificando a forma, os prazos e os conteúdos dos demonstrativos que as comporão, nos termos dos artigos 4º, 6º, 9º e 13 da Instrução Normativa TCU nº 57, de 27 de agosto de 2008. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA%253A%2528%2522Decis%25C3%25A3o%2520Normativa%2522%2529%2520COPIAORIGEM%253A%2528TCU%2529%2520NUMNORMA%253A102%2520ANONORMA%253A2009/score%2520desc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

Em sua defesa, a entidade invocou sua natureza jurídica privada, alegando não estar sujeita à supervisão direta da CGU, e, concomitantemente, apontou a aparente contradição no próprio arcabouço normativo do Tribunal. O CGEE explorou a inconsistência na aplicação das regras entre o exercício de 2008, quando a Decisão Normativa nº 94/2008 o dispensou do julgamento de contas, e a subsequente e rigorosa exigência para o exercício de 2009, imposta pela Decisão Normativa nº 102/2009. A defesa questionava essa mudança de tratamento, visto que ambas as decisões anuais estavam, em tese, subordinadas à mesma norma-base, a Instrução Normativa nº 57/2008²⁴⁹. Esta, por sua vez, havia reestruturado o sistema, diferenciando a obrigação de apresentar um Relatório de Gestão (art. 3º), como feito em 2008 pela Decisão Normativa nº 93/2008, da obrigação de apresentar um Processo de Contas para Julgamento (art. 4º), que fora dispensada em 2008 mas exigida em 2009.

Foi nesse contexto que o TCU proferiu o Acórdão nº 3041/2010-Plenário²⁵⁰. A decisão, que se tornou um marco, rejeitou os argumentos do CGEE e considerou a representação da CGU procedente. O Tribunal afirmou que a competência da CGU para fiscalizar entes privados que gerenciam recursos públicos tem origem constitucional, sobrepondo-se à Lei das OS. A Corte também explicou que a alegada contradição normativa não existia, pois as instruções normativas do TCU servem para orientar a elaboração de decisões normativas anuais, e a dispensa de prestação de contas em anos anteriores foi uma opção procedimental, não uma renúncia de jurisdição. Para reforçar seu argumento, demonstrou que mais de 80% das receitas do CGEE em 2009 e 2010 eram provenientes de transferências da União, comprovando que a entidade, por sua natureza financeira, estava sob a jurisdição do controle externo.

Em seguida, o CGEE interpôs um pedido de reexame, alegando a nulidade do acórdão por falta de contraditório e reiterando a tese de que a Lei nº 9.637/1998, por ser especial, deveria prevalecer, e que a decisão do TCU criaria uma ineficiente duplicação ou triplicação de procedimentos. A resposta definitiva veio com o Acórdão nº 1.313/2012-Plenário²⁵¹. Em uma

²⁴⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa TCU n. 57, de 27 de agosto de 2008*. Estabelece normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas da administração pública federal. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*COPIATIPONORMA%253A%2528%2522Instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Normativa%2522%2529%2520COPIAORIGEM%253A%2528TCU%2529%2520NUMNORMA%253A57%2520ANONORMA%253A2008/score%2520desc/0. Acesso em: 19 nov. 2025.

²⁵⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 3041/2010 – Plenário*. Relator: Ministro Augusto Nardes. Julgado em: 17 nov. 2010. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*KEY:ACORDAO-COMPLETO-1162344/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 19 nov. 2025.

²⁵¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1313/2012 – Plenário*. Relator: Ministro Valmir Campelo. Julgado em: 30 maio 2012. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*KEY:ACORDAO-COMPLETO-1234674/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 19 nov. 2025.

análise detalhada, foi negado provimento ao recurso, mantendo inalteradas as determinações do acórdão anterior, refutando ainda a alegação de nulidade, afirmando que a decisão não impôs uma nova obrigação, mas apenas confirmou uma já existente.

Mais uma vez, o TCU reiterou a primazia do seu mandato constitucional sobre a Lei das OSs, lembrando que a própria Lei nº 9.637/1998 já prevê que irregularidades sejam a ele comunicadas. A Corte também descartou o argumento da duplicação de procedimentos, afirmando que a necessidade de múltiplos relatórios é um ônus inerente à gestão de recursos públicos e que os papéis dos órgãos de controle são complementares e não redundantes.

Ao encerrar o caso, o Tribunal não apenas confirmou sua jurisdição, mas também demonstrou sua busca contínua por um controle mais eficiente. O acórdão ratificou a recomendação à sua Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) para desenvolver um roteiro específico para a análise de contas de OSs e para buscar um modelo mais alinhado com a fiscalização por resultados. Essa atitude mostra que o TCU reconhece, em tese, a peculiaridade do modelo de gestão e se dispõe a evoluir sua metodologia de controle sem renunciar à sua responsabilidade constitucional de proteger o patrimônio público.

A cronologia jurisprudencial se estendeu com o Acórdão nº 2057/2016-TCU-Plenário²⁵², que respondeu a uma solicitação do Congresso Nacional sobre a constitucionalidade e a forma de fiscalização das OSs na área da saúde. Essa deliberação, embora posterior ao caso CGEE, reafirmou e detalhou o entendimento do Tribunal. O TCU, com base na decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.923, ratificou a constitucionalidade da contratação de OS para a prestação de serviços de saúde, desde que a parceria seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal. O Acórdão de 2016 reforçou que a atuação do TCU não questiona a validade do modelo, mas se concentra em coibir seu uso inadequado. Entre as orientações proferidas, destacou-se a necessidade de estudos prévios que justifiquem a opção pela gestão terceirizada, a realização de chamamento público para a seleção das entidades, a inclusão de metas e indicadores de desempenho nos contratos e a participação do controle social por meio dos Conselhos de Saúde.

²⁵² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2057/2016 – Plenário*. Solicitação do Congresso Nacional. Comissão de Assuntos Sociais. Requer informações a respeito da possibilidade de celebração de contratos de gestão com organizações sociais por entes públicos na área de saúde e da forma de contabilização dos pagamentos a título de fomento nos limites de gastos de pessoal previstos na Lei Complementar 101/2000 (LRF). Ratificação pelo STF da constitucionalidade da Lei 9.637/1998 [...]. Envio dos autos à Semag para pronunciamento sobre a forma de contabilização dos pagamentos. Solicitação parcialmente atendida. Interessada: Comissão de Assuntos Sociais do Congresso Nacional. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 10 ago. 2016. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2093465/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 19 nov. 2025.

A análise da jurisprudência do TCU, que se estende da Decisão 592/1998 aos Acórdãos mais recentes, como o Acórdão nº 2.057/2016 – Plenário²⁵³, revela uma consistente e inabalável defesa de seu mandato constitucional. O princípio fundamental é claro e coerente: a jurisdição do TCU e a fiscalização do sistema de controle interno do Poder Executivo se aplicam a qualquer entidade que gerencie recursos públicos, independentemente de sua natureza jurídica.

O caso do CGEE serve como um estudo emblemático, no qual o TCU reafirmou que o dever de prestar contas é uma obrigação de natureza constitucional, hierarquicamente superior a qualquer limitação imposta por lei ordinária. A atuação do Tribunal demonstrou que o sistema de controle é uma engrenagem única e integrada, na qual a obstrução da fiscalização em uma etapa, como a recusa em prestar contas à CGU, compromete o funcionamento de todo o sistema.

O entendimento mais atualizado do TCU sobre a prestação de contas das OSs é um modelo híbrido e pragmático, que busca um equilíbrio entre a fiscalização de conformidade e o controle de resultados. O TCU, ao mesmo tempo que mantém sua prerrogativa de exigir a prestação de contas formal das entidades (controle de meios), como evidenciado no Acórdão nº 3.041/2010-Plenário²⁵⁴, também se comprometeu a aprimorar sua metodologia para um controle mais finalístico (foco em resultados), conforme demonstrado pelas recomendações do Acórdão nº 1.313/2012. O Acórdão nº 2.057/2016, ao cancelar o modelo de gestão por resultados para a área da saúde, solidificou essa visão, demonstrando que a Corte considera a eficiência e a flexibilidade das OSs como elementos positivos, desde que acompanhados por um rigoroso arcabouço de transparência, planejamento e controle.

É crucial notar, contudo, que essa linha jurisprudencial consolidada para as OSs não foi aplicada de forma idêntica às OSCIPs, tendo o TCU traçado uma distinção fundamental entre os dois modelos. Enquanto a Decisão nº 592/1998-Plenário estabeleceu o dever de prestação de contas *direta* pelas OSs, o Tribunal, na Decisão nº 931/1999-Plenário, firmou o entendimento de que o controle sobre as OSCIPs deveria ocorrer de modo *indireto*. É dizer: pelo padrão do órgão responsável pelos repasses e pelo fomento.

No caso das OSCIPs, o Tribunal entendeu que a fiscalização se assemelha àquela aplicada aos convênios, cabendo o poder-dever de “acompanhar a execução desse tipo de

²⁵³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.057/2016 – Plenário*. Relator: Ministro Bruno Dantas. Julgado em: 10 ago. 2016. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2093465/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 19 nov. 2025.

²⁵⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 3041/2010 – Plenário*. Relator: Ministro Augusto Nardes. Julgado em: 17 nov. 2010. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1162344/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 19 nov. 2025.

instrumento, em regra, de modo indireto”²⁵⁵. Assim, a prestação de contas da OSCIP deverá ser apresentada ao órgão ou entidade repassadora dos recursos, e o TCU exercerá sua competência ao analisar, para fins de julgamento, as contas anuais dos responsáveis, no âmbito estatal, pela celebração dos termos de parceria²⁵⁶.

Completando essa tríade, a fiscalização das parcerias sob o OSC segue uma lógica semelhante à dos convênios e termos de parceria com OSCIP. No caso, a prestação de contas é, em regra, apresentada ao órgão gestor da parceria, que deve analisar o cumprimento do objeto²⁵⁷ (autocontrole). A atuação do TCU, nesse modelo, exerce-se como nos convênios, sendo exercida de forma indireta ao “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos” (art. 71, II, CRFB/88) do órgão repassador, ou de forma direta e excepcional, mediante Tomada de Contas Especial em caso de omissão no dever de prestar contas, danos ao erário ou descumprimento injustificado das metas²⁵⁸.

A amplitude subjetiva do controle, que fundamenta a fiscalização das OSs, OSCIPs e OSCs, é vasta. Com efeito, o parágrafo único do art. 70 da CRFB/88 determina que a regra geral de prestação de contas atinge “todos aqueles que, de uma forma ou de outra, administrem recursos públicos”. Isso inclui as entidades do Terceiro Setor, as paraestatais (Serviços Sociais Autônomos), as entidades subvencionadas e até particulares que recebam repasses do erário por meio de convênios ou contratos²⁵⁹.

²⁵⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão nº 931/1999-Plenário*. Relator: Ministro Marcos Vileça, 15 dez. 1999. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-77124/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁵⁶ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro Setor e Estado: legitimidade e regulação – por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 396.

²⁵⁷ VALLE, Kamile Medeiros do. *O controle de resultados exercido pelo TCU no fomento às Organizações da Sociedade Civil*. 2020. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. p. 66.

²⁵⁸ VALLE, Kamile Medeiros do. *O controle de resultados exercido pelo TCU no fomento às Organizações da Sociedade Civil*. 2020. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. p. 70.

²⁵⁹ GUERRA, Evandro Martins. *Controle externo da Administração Pública*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 148.

4 ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO TCU: ENTRE O FORMALISMO E O CONTROLE DE RESULTADOS NO CONTROLE DAS OSS

4.1 Caracterização da amostra analisada

A presente pesquisa, cujo escopo é analisar a natureza do controle exercido pelo TCU sobre as OSS, partiu de uma estratégia de coleta de dados desenhada para maximizar a abrangência e minimizar a perda de julgados potencialmente relevantes. Para tanto, conforme já detalhado, foi realizada uma busca na base de jurisprudência do TCU utilizando descritores combinados ("Organização Social" OU "Organizações Sociais" E "SUS").

Essa abordagem inicial, metodologicamente justificada pela necessidade de garantir a recuperação exaustiva de todas as deliberações que pudessem tangenciar o tema, resultou em um universo bruto de 287 (duzentos e oitenta e sete) acórdãos. A amplitude dos termos de busca, embora necessária, antecipava a provável ocorrência de um volume significativo de resultados impertinentes. Tal fenômeno decorre da inclusão de resultados que, apesar de conterem os descritores da busca, não versam sobre o objeto estrito da investigação. Trata-se de uma ocorrência análoga ao conceito de falso-positivo metodológico, que na validação de métodos qualitativos é definido como a probabilidade de se obter um resultado positivo mesmo quando o objeto de investigação, neste caso, o tema de interesse, não está presente na amostra analisada²⁶⁰. Essa imprecisão é inerente à pesquisa em bases de dados textuais, onde a polissemia dos termos e a variedade de contextos geram resultados positivos irrelevantes.

A etapa subsequente, portanto, consistiu em um processo de refinamento amostral, realizado por meio de uma análise manual e qualitativa de cada um dos 287 julgados. Esta fase de curadoria de dados, pautada na leitura flutuante das ementas, sumários, objetos processuais e dos acórdãos em si, revelou que 200 das decisões recuperadas não pertenciam à população de pesquisa, devendo ser excluídas da análise final. Este número representa um percentual de 69,68% do total de resultados, um índice que, longe de indicar uma falha na estratégia de busca, revela um achado metodológico em si mesmo.

A elevada taxa de exclusão evidencia a complexidade da pesquisa jurisprudencial sobre modelos de gestão específicos no âmbito do Terceiro Setor e do controle externo. Demonstra que a mera presença de descritores-chave é insuficiente para garantir a pertinência

²⁶⁰ GONDIM, Carina de Souza; JUNQUEIRA, Roberto Gonçalves; SOUZA, Scheilla Vitorino Carvalho de. Tendências em validação de métodos de ensaios qualitativos. *Rev Inst Adolfo Lutz*, v. 70, n. 4, p. 437, 2011.

de um julgado, tornando a análise qualitativa e a filtragem manual não apenas uma etapa preliminar, mas um componente central da metodologia.

A partir de uma abordagem indutiva, que consistiu na leitura e agrupamento temático das razões de descarte, emergiram cinco categorias principais que explicam por que um acórdão, apesar de recuperado pela busca inicial, não era pertinente à pesquisa. A quantificação desses motivos revela padrões importantes sobre a atuação do TCU e a forma como os termos "Organização Social" e "SUS" são empregados em seus julgados.

A distribuição dos 200 acórdãos excluídos pelas categorias de exclusão encontra-se sintetizada no Quadro 4, que apresenta tanto a frequência absoluta (N) quanto a frequência relativa (%) de cada motivo. A seguir, cada uma dessas categorias será detalhada e exemplificada com base nos julgados analisados:

Quadro 3 – Categorização dos Motivos de Exclusão dos Acórdãos do TCU

Categoria de Exclusão	Descrição da Categoria	Frequência Absoluta (N)	Frequência Relativa (%)
Inadequação da natureza jurídica da entidade fiscalizada	O acórdão analisa uma entidade que não possui a qualificação jurídica de OS, tais como OSCIPs, OSCs, SSAs, fundações, cooperativas.	52	26,00%
Escopo em gestão direta ou políticas públicas gerais de saúde	O foco do controle recai sobre a gestão direta da Administração Pública ou sobre políticas e programas de saúde em sentido amplo, sem analisar o mérito de um contrato de gestão com uma OS.	66	33,00%
Menção incidental, tangencial ou contextual	Os termos de busca aparecem no acórdão de forma puramente incidental, como em metodologias de auditoria, citações doutrinárias, recomendações genéricas ou em sentido não técnico, sem relevância para o mérito da decisão.	51	25,50%
Divergência do objeto temático (fora da área da saúde)	A deliberação, embora possa mencionar "Organização Social", trata de fiscalizações em áreas distintas da saúde.	16	8,00%
Natureza administrativa ou processual interna do TCU	A deliberação não constitui jurisprudência de controle externo, mas sim um ato de natureza administrativa ou processual do próprio Tribunal, como a aprovação de normas internas sobre prestação de contas.	15	7,50%
Total		200	100,00%

Fonte: elaboração própria.

A categoria “inadequação da natureza jurídica da entidade fiscalizada”, responsável por mais de um quarto das exclusões (26,0%), agrupa os acórdãos cujo objeto de análise era uma entidade do Terceiro Setor ou paraestatal que, embora atuasse na área da saúde, não

possuía a qualificação jurídica específica de OS. A principal causa para a recuperação desses julgados é a sobreposição funcional e a confusão terminológica entre os diferentes modelos de parceria com o poder público. A análise dessa categoria revela a diversidade de arranjos institucionais fiscalizados pelo TCU na área da saúde.

A subcategoria mais expressiva é a das OSCIPs, regidas pela Lei nº 9.790/1999. O instrumento de parceria com estas entidades é o termo de parceria, distinto do contrato de gestão das OS. Diversos julgados foram excluídos por tratarem exclusivamente de OSCIPs, como os Acórdãos 1557/2014, 1556/2014, 746/2014, 696/2014, 1655/2015, 2980/2016, 2409/2009, 2320/2019, 1256/2020 e 465/2019, todos centrados na fiscalização de termos de parceria e na aplicação de recursos por estas entidades.

Outro grupo relevante é o dos Serviços Sociais Autônomos (SSAs), entidades paraestatais com regime jurídico próprio. O Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF) é um exemplo recorrente, sendo o objeto de análise dos Acórdãos 1232/2025, 1680/2024 e 2054/2023, que foram excluídos por não se tratar de uma OS. Também foram classificados nesta categoria os julgados que envolviam OSCs, como os Acórdãos 1935/2025 e 9605/2024, ou outras naturezas jurídicas, como fundações de apoio (Acórdãos 5290/2013 e 2360/2003), cooperativas (Acórdãos 862/2009 e 2578/2004), entidades filantrópicas não qualificadas como OS (Acórdão nº 1654/2010) e associações civis em geral (Acórdão nº 1508/2012).

A categoria mais frequente foi a de “escopo em gestão direta ou políticas públicas gerais de saúde”, com 33,0% das exclusões, grupo que compreende os acórdãos que, embora inseridos na temática da saúde e do SUS, não analisam o modelo de gestão por OS. O foco do controle, nesses casos, recai sobre a gestão direta pela Administração Pública (federal, estadual ou municipal) ou sobre a implementação e fiscalização de políticas e programas de saúde em um sentido amplo. Um subgrupo notável é o das deliberações sobre as Contas do Presidente da República, como os Acórdãos 1464/2015, 1515/2021 e 1437/2020. Tais julgados possuem um escopo macroeconômico e de gestão governamental geral e, embora possam conter menções a OSs em seus relatórios setoriais sobre a saúde, não as têm como objeto principal de julgamento.

A maior parte dos casos nesta categoria, contudo, refere-se a auditorias em Fundos Municipais e Estaduais de Saúde, que avaliam a aplicação de recursos federais transferidos na

modalidade “fundo a fundo”. São exemplos os Acórdãos 1416/2024²⁶¹, 3396/2010²⁶², 3258/2010²⁶³, 119/2011²⁶⁴, 1460/2011²⁶⁵ e 579/2012²⁶⁶. Essas fiscalizações, muitas vezes realizadas no âmbito de Fiscalizações de Orientação Centralizada, concentram-se na conformidade dos gastos municipais com as normativas do SUS, sem que a gestão por OS seja um elemento da análise.

Adicionalmente, foram excluídos acórdãos focados em programas específicos do SUS, como a Atenção Básica (Acórdão nº 2170/2014), a aquisição de equipamentos como mamógrafos (Acórdão nº 247/2010), a regulação de leitos (Acórdãos 417/2010 e 591/2018) e a política de saúde indígena (Acórdãos 2467/2023 e 402/2009). Por fim, julgados que fiscalizavam a infraestrutura de saúde, como a construção de Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), também foram incluídos nessa categoria, a exemplo dos Acórdãos 423/2014²⁶⁷ e 1426/2015²⁶⁸.

A categoria “menção incidental, tangencial ou contextual” (25,5% das exclusões) caracteriza-se pela presença dos termos de busca no corpo do acórdão de forma acessória, sem relevância para o mérito da decisão. Nesses casos, a menção não constitui objeto de análise ou deliberação, tratando-se de uma dispersão gerada pela busca textual. A causa mais comum para esse tipo de “falso positivo” é a metodologia de auditoria padronizada do TCU. Em muitas Fiscalizações de Orientação Centralizada sobre fundos municipais de saúde, os roteiros de auditoria incluíam uma questão padrão (frequentemente a “Questão 6”) para verificar a

²⁶¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1416/2024*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2655378/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁶² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 3396/2010*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1166264/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁶³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 3258/2010*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1165628/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁶⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 119/2011*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1167348/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁶⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1460/2011*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1183310/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁶⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 579/2012*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1223158/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁶⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 423/2014*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1301941/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁶⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1426/2015*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1411697/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

existência de contratos com OSs. O relatório de auditoria, ao seguir o roteiro, simplesmente registrava a ausência de irregularidades para aquela questão, resultando na inclusão do termo “Organização Social” no documento. Exemplos claros são os Acórdãos 1803/2014²⁶⁹, 3257/2010²⁷⁰, 121/2011²⁷¹, 1282/2011²⁷², 1461/2011²⁷³ e 880/2011²⁷⁴, cujas justificativas de exclusão apontam que a menção era apenas metodológica.

Outras formas de menção incidental incluem a citação doutrinária ou legal. Nesses casos, o termo é usado como exemplo ou em uma citação de lei para fundamentar um argumento sobre outro assunto, como ocorre no Acórdão nº 17226/2021²⁷⁵, no qual o modelo de OS é mencionado como contraponto a uma contratação irregular de uma fundação.

Ainda foram encontradas espécies de recomendação genérica. Isso acontece quando o TCU, ao identificar contratações irregulares de pessoal por um município, recomenda a regularização e cita a parceria com OS como uma das alternativas legais possíveis, sem que uma OS fizesse parte do caso concreto. Os Acórdãos 2170/2014²⁷⁶, 281/2010²⁷⁷ e 1078/2009²⁷⁸ ilustram esse cenário.

Por fim, há o uso do termo em sentido amplo ou não técnico. Nesses julgados, “organização social” é utilizada em seu sentido sociológico geral, referindo-se à organização

²⁶⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1803/2014*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1314702/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁷⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 3257/2010*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1165438/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁷¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 121/2011*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1167996/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁷² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1282/2011*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1181414/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁷³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 141/2011*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1170240/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁷⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 880/2011*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1177308/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁷⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 17226/2021*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2512447/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁷⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2170/2014*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1319664/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁷⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 281/2010*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1143555/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁷⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1078/2009*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1128847/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

societária, e não ao modelo jurídico específico da Lei nº 9.637/1998. Isso ocorre, por exemplo, em relatórios de Contas do Presidente, como nos Acórdãos 1124/2024²⁷⁹ e 1126/2023²⁸⁰.

Com 8,0% das exclusões, a categoria “divergência do objeto temático” (fora da área de saúde) reúne decisões que, embora mencionem “Organização Social”, tratam de políticas públicas, contratos ou fiscalizações em áreas distintas da saúde. Nesses casos, a palavra “SUS” geralmente aparece de forma descontextualizada. No entanto, a presença do termo “Organização Social” deve-se ao fato de que este modelo de gestão é aplicável em outras áreas sociais e não exclusivamente na área da saúde. Exemplos de julgados excluídos por este motivo incluem fiscalizações em diversas áreas, tais como Educação, a exemplo do Acórdão nº 2590/2024²⁸¹ sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); Ciência, Tecnologia e Inovação, conforme o Acórdão nº 613/2024²⁸²; Agricultura e Meio Ambiente, segundo o Acórdão nº 275/2025²⁸³; e Saneamento Básico, ilustrado pelos Acórdãos 3180/2016²⁸⁴ e 2329/2014²⁸⁵. Adicionalmente, há casos na área de Assistência Social, como o Acórdão nº 428/2018²⁸⁶, que trata do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); na Cultura, com o Acórdão nº 2036/2023²⁸⁷; e em Pesquisa (não assistencial), como o Acórdão nº 1335/2016, que analisa o projeto “Campus do Cérebro”, gerido por uma OS de pesquisa, e não uma OS de assistência à saúde.

²⁷⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1124/2024*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2664337/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁸⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1126/2023*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2594869/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁸¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2590/2024*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2635112/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁸² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 613/2024*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2641049/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁸³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 275/2025*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2692342/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁸⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 3180/2016*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2177480/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁸⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2329/2014*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1321332/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁸⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 428/2018*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2294878/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁸⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2036/2023*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2629710/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

Por fim, a categoria “natureza administrativa ou processual interna do TCU” abrange 7,5% das exclusões e é composta por deliberações que não constituem jurisprudência típica de controle externo, mas sim atos de natureza administrativa ou processual do próprio Tribunal de Contas (*interna corporis*). Tais documentos, embora possam conter o termo “Organização Social” ao se referirem genericamente às entidades jurisdicionadas, não julgam um caso concreto de fiscalização. A maioria desses acórdãos trata da aprovação de Decisões Normativas anuais que estabelecem regras para a organização e apresentação dos relatórios de gestão e das prestações de contas das unidades da administração pública. São exemplos os Acórdãos 2421/2015²⁸⁸, 2690/2016²⁸⁹, 3141/2010²⁹⁰, 2858/2010²⁹¹, 2937/2009²⁹², 1952/2007²⁹³ e 2159/2005²⁹⁴. A sua exclusão é imperativa, pois não contém análise de mérito sobre a atuação de nenhuma entidade específica, sendo irrelevantes para o objeto da pesquisa.

Nesse contexto, a análise quantitativa apresentada, ao revelar que quase 70% dos resultados da busca inicial eram impertinentes, demanda uma investigação mais aprofundada sobre suas causas subjacentes. A ocorrência massiva de falsos positivos não é um fenômeno aleatório, mas sim um sintoma de fatores estruturais relacionados à complexidade do Terceiro Setor no Brasil, à linguagem e metodologia do próprio TCU e às limitações intrínsecas das ferramentas de busca jurisprudencial.

A categoria que elucida melhor a complexidade do campo é a de “inadequação da natureza jurídica da entidade fiscalizada”. A alta frequência de acórdãos sobre OSCIPs, SSAs e OSCs que atuam na gestão de serviços de saúde revela uma indefinição conceitual e prática nas modelagens de parceria com o Terceiro Setor. Embora os regimes jurídicos que regulam

²⁸⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 2421/2015*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1513297/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁸⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 2690/2016*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2113183/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁹⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 3141/2010*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1164128/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁹¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 2858/2010*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1161790/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁹² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 2937/2009*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1141775/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 1952/2007*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-31568/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 2159/2005*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-27142/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

essas entidades sejam formalmente distintos – o contrato de gestão para OSs, o termo de parceria para OSCIPs e o termo de colaboração/fomento para OSCs, os objetos contratuais são frequentemente análogos: a gestão de hospitais, unidades de pronto atendimento ou programas de saúde da família.

Essa sobreposição funcional gera um ruído informacional significativo. A Administração Pública, em diferentes esferas e momentos, optou por modelos de parceria diversos para alcançar objetivos similares, levando a uma jurisprudência fragmentada. O TCU, ao fiscalizar um Termo de Parceria com uma OSCIP que gerencia um hospital, pode debater questões de controle, como a aferição de metas, a comprovação de despesas, a vedação ao desvio de finalidade e a fiscalização pelo poder público, que são conceitualmente muito próximas às que surgiriam na análise de um contrato de gestão com uma OS. Essa proximidade temática faz com que os descritores se cruzem, mas a distinção jurídica rigorosa é fundamental para a validade da pesquisa.

Esse cenário reflete a própria evolução histórica e não linear do marco legal do Terceiro Setor no Brasil. As leis que criaram as OSs (1998), as OSCIPs (1999) e, mais tarde, o regime geral das OSCs (2014) representaram e continuam a representar diferentes momentos e visões políticas e doutrinárias sobre a relação entre Estado e sociedade. A jurisprudência do TCU, portanto, não é apenas um reflexo dessas leis, mas um registro das tensões e desafios práticos de sua implementação. A exclusão metodológica desses acórdãos da amostra principal é correta para manter o foco estrito no modelo de OSs aplicável à complementaridade no âmbito do SUS. Contudo, o reconhecimento dessa sobreposição temática constitui um achado relevante, pois contextualiza a pesquisa, demonstrando que o universo de controle do Terceiro Setor na saúde é mais amplo e multifacetado do que o recorte específico desta dissertação, validando a importância e a necessidade de um estudo focado no objeto temático proposto.

As categorias “escopo em gestão direta ou políticas públicas gerais de saúde” e “menção incidental, tangencial ou contextual”, que juntas somam 58,5% das exclusões, apontam para um segundo fator estrutural: a forma como a terminologia e os procedimentos internos do TCU impactam a recuperação de informações para a pesquisa externa. A polissemia de termos como “SUS” (que abrange desde a transferência de recursos fundo a fundo até a política nacional de saúde mental) e “organização social” (que pode ser usado em seu sentido sociológico) é uma causa primária.

No entanto, uma análise mais aprofundada revela que a própria metodologia de auditoria do Tribunal é um potente gerador de resultados “falsos positivos” nas amostras. A utilização de roteiros e questionários padronizados, especialmente no âmbito da Fiscalização

de Orientação Centralizada (FOC), é um exemplo. As FOCs são desenhadas para criar comparabilidade e padronização no controle de políticas públicas, aplicando um mesmo *checklist* de riscos a dezenas ou centenas de municípios para obter uma visão sistêmica. Como a parceria com entidades do Terceiro Setor é um ponto de risco conhecido na gestão de recursos da saúde, é natural que uma questão sobre contratos com OSs conste nesse *checklist* (a “Questão 6”, como visto em múltiplos acórdãos como o 1803/2014²⁹⁵ e o 3257/2010²⁹⁶).

O efeito colateral desse procedimento é a produção em massa de documentos que contêm o termo “Organização Social”, mas cuja substância é a ausência de dados sobre o tema. Na vasta maioria dos pequenos e médios municípios auditados, esse modelo de gestão pode não existir. O auditor, ao cumprir o roteiro, simplesmente registra a ausência de contratos ou de irregularidades, e o acórdão final reflete essa verificação protocolar. O resultado é um julgado que é recuperado pela busca por palavra-chave, mas que é analiticamente vazio para o pesquisador interessado no mérito do controle sobre as OSs. Isso evidencia uma tensão fundamental entre a lógica do controle de massa (que busca padronização e abrangência) e a lógica da pesquisa jurisprudencial (que busca casos substantivos e análise de mérito). O pesquisador deve, portanto, estar ciente de que a própria ferramenta de controle do TCU pode gerar dados que são metodologicamente superpostos se não forem submetidos a uma rigorosa filtragem manual.

Em suma, o processo de exclusão detalhado transcende um mero exercício de limpeza de dados. Constitui uma etapa analítica crucial que, ao dissecar as razões da impertinência de 200 (duzentos) julgados, oferece um panorama rico e nuançado do ecossistema de controle do TCU na área da saúde e em outras áreas sociais. A análise demonstra que a construção de um *locus* de pesquisa válido exige do pesquisador rigor metodológico capaz de navegar pela complexidade dos regimes jurídicos, pela polissemia da linguagem e pelos artefatos gerados pelas metodologias de auditoria.

A metodologia de exclusão aqui apresentada é, portanto, o alicerce que garante a robustez e a credibilidade de todas as conclusões subsequentes da dissertação. Foi a construção de uma amostra de pesquisa composta exclusivamente pelas 87 (oitenta e sete) decisões pertinentes, que tornou possível análise focada e válida sobre a natureza do controle, se formal

²⁹⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1803/2014*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1314702/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 3257/2010*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1165438/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

ou de resultados, exercido pelo TCU especificamente sobre o modelo das OSs. Ao justificar metodologicamente a exclusão de 69,68% do universo inicial, essa etapa do estudo não apenas confere transparência e replicabilidade ao processo de pesquisa, mas também reafirma que a compreensão profunda das razões de exclusão é, em si, uma contribuição para o entendimento do campo, contextualizando a importância e a especificidade do estudo sobre o modelo das OSs em meio a um cenário de múltiplos arranjos de parceria e de complexas práticas de controle.

4.2 Análise dos acórdãos pertinentes ao tema

Esta seção, em conformidade com o desenho metodológico da pesquisa, dedica-se à análise pormenorizada dos 87 (oitenta e sete) acórdãos selecionados que compõem o universo empírico desta dissertação. O objetivo, conforme já mencionado na seção 1.2, é investigar, por meio de uma abordagem quantitativa e qualitativa, como o TCU materializa sua competência fiscalizatória sobre as OSs no âmbito da saúde. A análise está estruturada para revelar a tensão central da hipótese de pesquisa: a coexistência e o conflito entre um paradigma de controle burocrático, focado na conformidade e nos processos (que tem como característica o controle eminentemente formal), e o paradigma gerencial, que privilegia o desempenho e os fins (com a emergência do controle de resultados).

Para garantir o rigor metodológico e a clareza expositiva, a análise dos 87 acórdãos baseia-se em cinco categorias de controle mutuamente excludentes, desenvolvidas indutivamente a partir da leitura dos julgados e alinhadas ao referencial teórico desta dissertação. Essas categorias, cuja legenda foi definida na seção 4.1 deste trabalho, são as seguintes.

Na categoria **Controle Formal – Conformidade (CF-C)**, foram alocadas as decisões nas quais o TCU foca exclusivamente na aderência a normas, leis e procedimentos por meio de uma análise retrospectiva que verifica se o rito formal foi cumprido, baseando-se em critérios como a verificação de legalidade de editais, o cumprimento da Lei nº 8.666/93 ou Lei nº 14.133/21 na contratação de serviços pelas OSS, a análise denexo causal (documento *vs.* despesa), burla a concurso público para contratação de pessoal pelas OSS, desvio de finalidade ou falhas formais (ex.: ausência de cotação de preços, falta de publicação).

Na categoria **Controle Formal – Prerrogativa (CF-P)**, foram alocadas as decisões em que não há análise do mérito do contrato de gestão, mas sim da própria competência do TCU para fiscalizar ou da obrigação formal do gestor em responder ao Tribunal, o que se reflete em decisões sobre sonegação de documentos, conflitos de competência (TCU *vs.* TCE),

definição de jurisdição (recurso federal vs. estadual) ou atos meramente processuais (prescrição, arquivamento).

Por sua vez, na categoria **Controle de Resultados – Desempenho (CR-D)**, foram alocadas as decisões em que o Tribunal foca na eficiência, nos sentidos *lato e stricto sensu*, conforme descrição da seção 3.2, da gestão ou serviço, avaliando o mérito, o desempenho e a qualidade da política pública através de critérios como a análise de indicadores de desempenho, medição de metas, avaliação de satisfação do usuário ou críticas à ineficiência gerencial (ex.: recursos parados).

Já na categoria **Controle de Resultados – Doutrina Interna (CR-I)**, encontram-se as decisões em que o TCU utiliza o caso para definir ou consolidar a tese de como o controle de OSs deve ser feito por meio de análises que estabelecem referenciais, validam o modelo de OS (citando a ADI 1.923) ou rejeitam explicitamente a aplicação de controle formal (ex.: análise de preço unitário) em favor de uma análise finalística.

Por fim, na categoria **Controle Híbrido (CH)**, estão as decisões que evidenciam a tensão da pesquisa, pois o TCU identifica e confirma uma falha formal/legal (CF-C), mas utiliza o bom desempenho ou o contexto (ex.: LINDB, pandemia) como fator para modular a decisão, atenuando, afastando ou mantendo as determinações ou sanções, o que se observa quando a justificativa do acórdão cita explicitamente que, apesar da falha formal, o serviço foi prestado, as metas foram batidas, não houve sobrepreço ou o contexto de crise justifica a ação do gestor.

A exegese dos dados agregados permite extrair conclusões preliminares de alta relevância, conforme a Tabela 1:

Tabela 1 – Distribuição das categorias de controle nos acórdãos do TCU sobre Organizações Sociais de Saúde (1998-2025)

Categoria de Controle	Descrição	Frequência (N)	Frequência (%)
CF-C	Controle Formal – Conformidade	41	47,13%
CF-P	Controle Formal – Prerrogativa	18	20,69%
CR-D	Controle de Resultados – Desempenho	13	14,94%
CR-I	Controle de Resultados – Doutrina Interna	7	8,05%
CH	Controle Híbrido	8	9,20%
Total		87	100%

Fonte: Elaboração Própria.

A leitura transversal desses dados revela padrões de comportamento institucional que merecem destaque. Ao realizar o agrupamento das categorias, torna-se possível visualizar a correlação de forças entre as lógicas de controle. Primeiramente, o bloco de controle puramente formal, que agrega as categorias Conformidade (CF-C) e Prerrogativa (CF-P), totaliza 59 dos 87 acórdãos, o que representa 67,82% (sessenta e sete vírgula oitenta e dois por cento) da atuação do Tribunal. Esse dado, por si, sugere a persistência de um enfoque de controle voltado à legalidade e à regularidade (controle de conformidade), que é compatível com uma visão mais burocrática da missão constitucional do TCU em relação às OSS.

Em contrapartida, o bloco de controle puramente focado em resultados, somando as categorias desempenho (CR-D) e doutrina interna (CR-I), alcança apenas 20 acórdãos, ou 22,99% (vinte e dois vírgula noventa e nove por cento) do total. A discrepância numérica é expressiva e indica que, embora a preocupação com o controle de resultados seja também uma das tarefas constitucionais do TCU, sua materialização em achados sobre OSS é bem menos saliente.

Ainda, a categoria de conformidade (CF-C) é, isoladamente, a mais frequente, respondendo por quase metade de todos os julgados (47,13% – quarenta e sete vírgula treze por cento). Isso indica que a verificação de ritos, processos formais e o nexos causal documental ainda constitui a atividade preponderante do TCU na fiscalização de parcerias com OSs na área da saúde.

Contudo, o achado quantitativo mais instigante reside na alta frequência da categoria de Prerrogativa, com representatividade de 20,69% (vinte vírgula sessenta e nove por cento). Esse índice demonstra que cerca de um quinto dos acórdãos analisados nem sequer adentra o mérito dos casos: a atuação do Tribunal volta-se para a resolução de conflitos de competência ou questões processuais de importâncias questionáveis. Tal cenário sugere que uma parcela dos recursos institucionais do TCU é consumida em etapas preliminares, que acabam por postergar ou limitar a avaliação substantiva das políticas públicas de saúde.

Essa assimetria quantitativa sugere uma ruptura no pacto fundamental proposto pela teoria gerencial. O modelo de OS fundamenta-se na premissa de um *trade-off* estratégico: a concessão de autonomia administrativa e flexibilidade de meios à entidade parceira em troca da entrega rigorosa de resultados. Contudo, a prevalência do controle de conformidade (47,13%) indica que, na prática fiscalizatória do TCU, o Estado, via controle externo, tende a cobrar mais do mesmo ou, se preferir, mais dos meios.

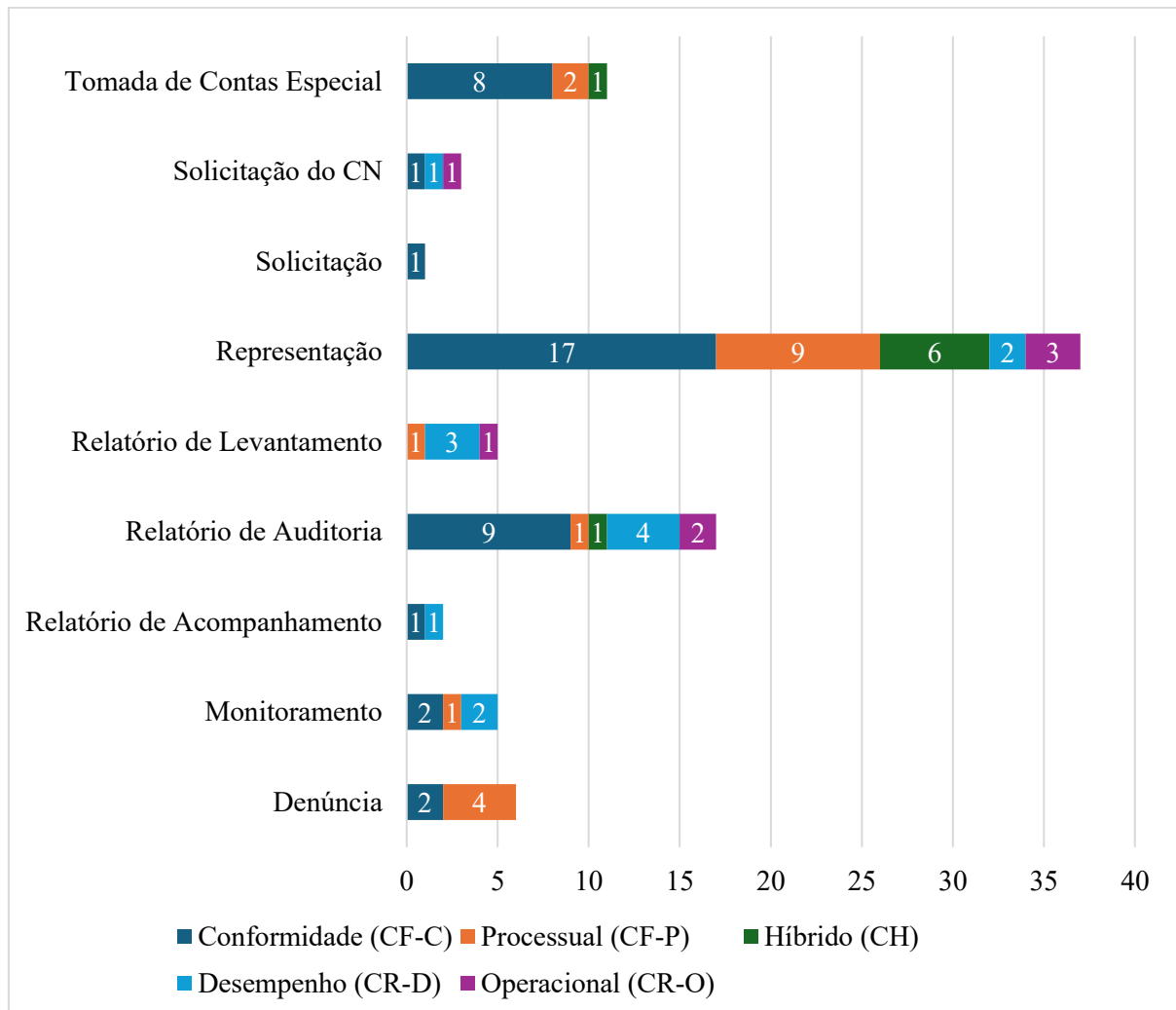
Esse fenômeno evidencia uma desconfiança sistêmica do principal (Poder Público) em relação ao agente (OS). Cria-se, assim, um paradoxo: as entidades parceiras operam sob a lógica

de liberdade administrativa, ao mesmo tempo em que são submetidas ao rigor procedimental típico do regime público, anulando ou amesquinhando consideravelmente parte das vantagens de flexibilidade que justificam o modelo.

4.2.1 A influência do instrumento processual na natureza do controle

Não obstante a importância dos números absolutos, é imperativo investigar as razões processuais que sustentam esses achados. Se a análise temporal revela a estratificação dos paradigmas, a análise instrumental, focada nos tipos de processo, oferece a chave para compreender as causas dessa distribuição. Os dados evidenciam uma correlação robusta entre o instrumento de fiscalização utilizado e o tipo de controle exercido. O Gráfico 1 sintetiza essa relação, demonstrando como a natureza (reativa ou proativa) do processo pode vir a moldar o olhar do auditor.

Gráfico 1 – Distribuição das Categorias de Controle por Tipo de Processo (1998-2025)



Fonte: elaboração própria.

A categoria de Representação emerge como o principal vetor do controle formalista, respondendo isoladamente por 17 decisões de Conformidade (CF-C) e 9 decisões Processuais (CF-P). Esse fenômeno parece não ser acidental, refletindo características estruturais ou mesmo tendências personalistas do agente de controle.

As Representações são instrumentos reativos, provocados por atores externos, como licitantes frustrados, parlamentares opositoristas ou cidadãos. A motivação desses atores raramente é a eficiência sistêmica da política de saúde; seu foco reside na denúncia de irregularidades pontuais, como cláusulas restritivas em editais ou suspeitas de direcionamento. Ao ser provocado com uma denúncia fundamentada na legalidade, o TCU tende a restringir sua análise aos termos da provocação, realizando um exame de conformidade estrita para validar ou refutar a alegação. O Acórdão nº 4998/2019-Segunda Câmara²⁹⁷ ilustra essa dinâmica: diante de uma representação sobre irregularidades em contratos municipais, a Corte, embora reconhecendo a procedência, focou sua decisão na racionalidade administrativa e na competência, encaminhando o caso ao Tribunal de Contas local. Assim, a predominância do CF-C nas Representações é uma consequência direta da natureza reativa desse instrumento, que pauta a atuação do TCU pela agenda de legalidade dos denunciantes.

A Tomada de Contas Especial (TCE) confirma sua natureza de *ultima ratio* do sistema de controle externo. Com 8 (oito) decisões de Conformidade e nenhuma de Desempenho, a TCE revela-se refratária ao gerencialismo. Sua lógica é a de apuração de danos ao erário e a recomposição dos cofres públicos; invariavelmente, a comprovação de uma ilegalidade formal está em jogo, como o superfaturamento ou a ausência denexo causal financeiro.

Não se instaura uma TCE pela baixa qualidade do serviço, mas sim, a exemplo, por falta de nota fiscal, que é uma ilegalidade formal. O Acórdão nº 3484/2019-Segunda Câmara²⁹⁸ exemplifica como o Tribunal utiliza ferramentas comparativas para fundamentar uma TCE, mas com o objetivo final de punir o superfaturamento, mantendo a essência formalista. A

²⁹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 4.998/2019 – Segunda Câmara*. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 2 de julho de 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520n%25C2%25BA%25204.998%252F2019%2520%25E2%2580%2593%2520Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 14 dez. 2025.

²⁹⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 3.484/2019 – Segunda Câmara*. Relatora: Ministra Ana Arraes. Sessão de 21 de maio de 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520n%25C2%25BA%25203.484%252F2019%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2>. Acesso em: 14 dez. 2025.

necessidade constitucional de julgar contas e recuperar ativos impõe um limite intransponível à flexibilização gerencial nesse tipo de processo.

Em contrapartida, os instrumentos de iniciativa própria do Tribunal, os Relatórios de Auditoria e os Relatórios de Levantamento, apresentam um perfil consideravelmente mais equilibrado e voltado para os resultados. Embora os Relatórios de Auditoria ainda registrem um número significativo de decisões de conformidade (9 – nove), eles são responsáveis pela maior concentração absoluta de decisões de desempenho (4 – quatro) e doutrinas internas (2 – dois). Isso ocorre porque, ao deter a iniciativa de definir o escopo da fiscalização, o TCU pode desenhar avaliações sistêmicas, focadas na eficiência e na eficácia.

O instrumento do Levantamento, por sua vez, destaca-se como essencialmente interno. Com 3 (três) decisões de Desempenho (CR-D) e 1 (uma) na categoria de Doutrinária Interna (CR-I), e nenhuma de conformidade punitiva, é por meio dele que o Tribunal mapeia o terreno e constrói conhecimento sobre o assunto aqui tratado. O Acórdão nº 2.468/2023-Plenário²⁹⁹, oriundo de um Levantamento, é paradigmático: ao catalogar 78 (setenta e oito) riscos no modelo de OSS, o Tribunal não se limitou a apontar falhas, mas discutiu a qualidade das metas e os incentivos perversos gerados por indicadores inadequados, exercendo um controle pedagógico e preventivo de alta complexidade.

A análise cruzada revela ainda que a tensão paradigmática permeia até mesmo os instrumentos mais rígidos. As Representações, apesar de formalistas, abrigaram 6 (seis) decisões Híbridas (CH). Isso sugere que, mesmo quando tendencialmente limitado pela provocação externa, o Tribunal encontra espaço para aplicar a lógica da ponderação, utilizando o resultado ou o contexto (como a pandemia do coronavírus de 2020) para modular sanções decorrentes de falhas formais. Acórdãos como o 3336/2015-Plenário³⁰⁰ demonstram essa nuance: a irregularidade na contratação foi mantida (formalismo), mas a ausência de sobrepreço e a execução do serviço serviram como atenuantes na dosimetria da pena (resultado).

Assim ditou parte do acórdão:

Como atenuantes a serem consideradas quando da dosimetria das penas, observo que não há evidências nos autos de que os valores praticados estivessem acima dos de mercado ou que os serviços não foram executados a contento. Ademais, no período

²⁹⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.468/2023 – Plenário*. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 29 de novembro de 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/aC%25C3%2593RD%25C3%2583O%25202468%252F2023/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 14 dez. 2025.

³⁰⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 3.336/2015 – Plenário*. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 9 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/aC%25C3%2593RD%25C3%2583O%25203336%252F2015/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 14 dez. 2025.

dessas contratações [...] os responsáveis, quando da administração do referido hospital, geriram recursos da ordem de R\$ 158 milhões [...]. Ou seja, embora não constem dos autos os valores dessas contratações, pode-se inferir que possuíam pouca materialidade frente ao conjunto da gestão e que se tratou de casos isolados.³⁰¹

Por outro lado, a dinâmica processual exerce um papel determinante na manutenção do *status quo*. A predominância de instrumentos como Representações e TCEs tende a ancorar a atuação do Tribunal no paradigma da conformidade, visto que tais processos são, por natureza, vocacionados à apuração de ilegalidades pontuais e à quantificação de danos. A tendência é de que enquanto o sistema for majoritariamente acionado por denúncias e focado na recuperação de débitos, a pauta será dominada pela verificação de ritos e formas.

Essa correlação robusta entre o instrumento processual e o tipo de controle dialoga diretamente com o conceito de dependência de trajetória (*path dependence*)³⁰². O desenho institucional do controle externo brasileiro, historicamente reativo e permeável a denúncias (como se vê no art. 74, § 2º, da CRFB/88), condiciona a agenda fiscalizatória atual, dificultando o abandono de práticas pregressas de verificação formal.

Uma vez que os atores externos, frequentemente licitantes insatisfeitos ou opositores políticos, acionam o Tribunal motivados por questionamentos de legalidade estrita em editais, ele se vê compelido a atuar dentro desse enquadramento formalista. Assim, a transição para o paradigma de resultados não depende exclusivamente de uma mudança de cultura interna dos auditores, mas também de uma reflexão sobre o próprio fluxo de demandas, visto que o excesso de Representações tende a drenar a capacidade operacional necessária para a realização de auditorias de desempenho proativas. A expansão do controle de resultados depende, portanto, da capacidade do TCU de ampliar proativamente suas Auditorias Operacionais e Levantamentos, reduzindo sua dependência da demanda reprimida de denúncias.

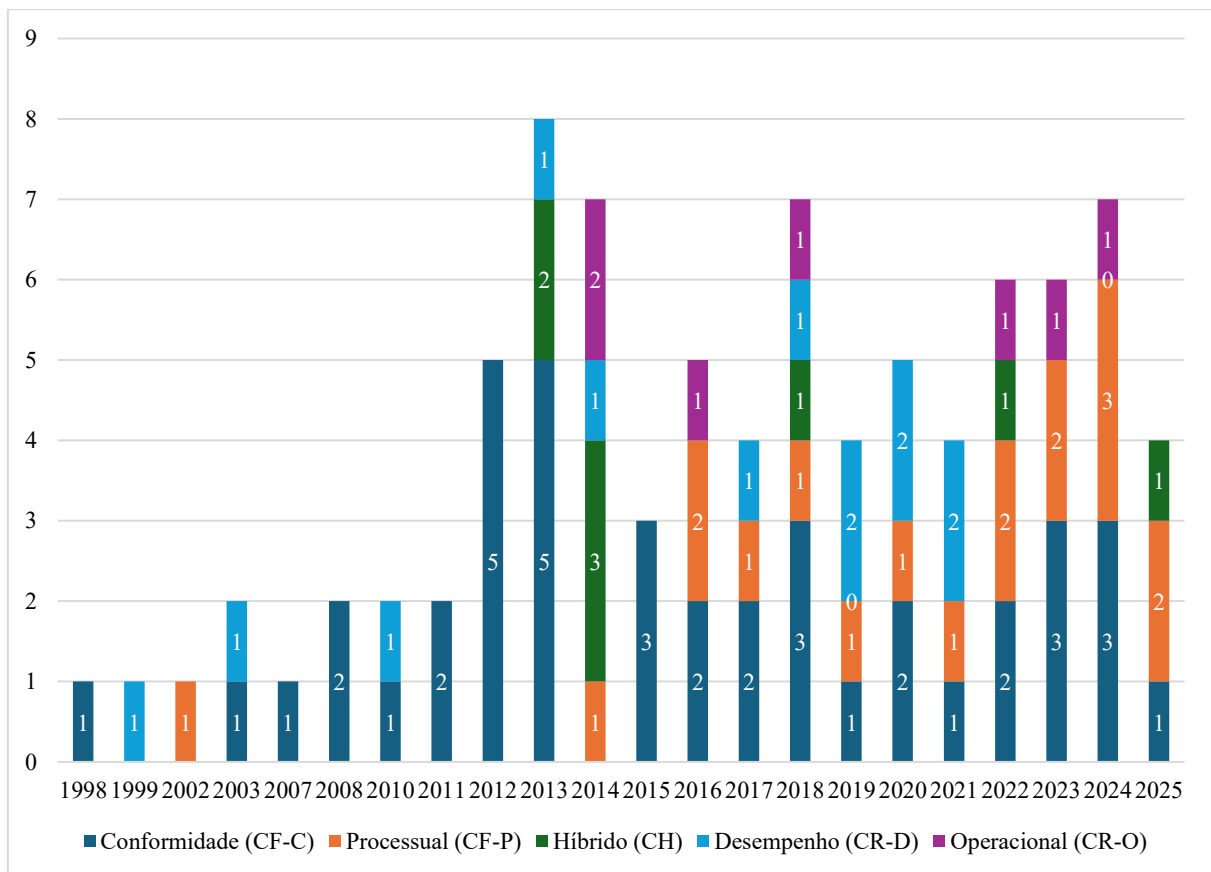
³⁰¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 3.336/2015 – Plenário*. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 9 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/aC%25C3%2593RD%25C3%2583O%25203336%252F2015/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 14 dez. 2025. p. 10.

³⁰² O conceito de dependência da trajetória (*path dependence*) refere-se a uma perspectiva de análise histórica na qual as escolhas realizadas nos momentos iniciais de formação de uma instituição ou política exercem um efeito de constrangimento determinante sobre seu desenvolvimento futuro. Trata-se de um processo dinâmico caracterizado por inércia e retornos crescentes, no qual os custos de adoção de uma nova direção aumentam à medida que se avança na trajetória estabelecida. Esse mecanismo gera um fenômeno de aprisionamento, tornando a reversão de escolhas passadas improvável ou custosa, mesmo que existam alternativas mais eficientes disponíveis. Metaforicamente, as instituições comportam-se como cimento seco: é possível alterá-las depois de consolidadas, mas o esforço necessário para tal é substancialmente superior ao exigido nos momentos formativos. Cf.: BERNARDI, Bruno Boti. O conceito de dependência da trajetória (*Path Dependence*): definições e controvérsias teóricas. *Perspectivas*, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.

4.2.2 Análise da Série Histórica (1998-2025)

Um ponto de alta relevância na avaliação do *corpus* desta pesquisa é o fato de que a observação da distribuição temporal dos acórdãos refuta a hipótese de uma evolução linear do controle formalista para o controle de resultados. O fenômeno observado assemelha-se a um processo de sedimentação institucional, no qual novos paradigmas de controle são adicionados ao repertório do Tribunal e sobrepostos aos anteriores, sem que as práticas pregressas sejam descartadas. O Gráfico 2, a seguir, apresenta a frequência das categorias de controle ao longo dos anos, permitindo visualizar os picos de atuação e as tendências de cada período:

Gráfico 2 – Evolução temporal das categorias de controle do TCU (1998-2025)



Fonte: elaboração própria.

O período inicial, compreendido entre 1998 e 2009, caracteriza-se por uma baixa densidade de decisões. Esse cenário reflete a fase de implementação do modelo de OS, instituído pela Lei nº 9.637/1998. A novidade do arranjo jurídico, somada à insegurança gerada pela ADI 1.923 no STF, parece ter contido a atuação massiva do controle externo. As poucas decisões desse período oscilam entre o formalismo incipiente (CF-C em 1998, 2003, 2007,

2008) e as tímidas incursões no desempenho (CR-D em 1999 e 2003). Trata-se de um período de definição de competências, no qual o TCU buscava estabelecer os limites de sua jurisdição sobre entidades privadas gestoras de recursos públicos, conforme delineado na Decisão 592/1998³⁰³.

A partir de 2010, observa-se uma mudança de patamar. O volume de fiscalizações cresce, culminando em um pico de atividade formalista nos anos de 2012 e 2013. Em 2012, o Tribunal emitiu 5 (cinco) decisões focadas estritamente na conformidade (CF-C), sem nenhuma contrapartida de desempenho. Esse recrudescimento do controle burocrático coincide com a expansão capilar do modelo de OSS para estados e municípios, financiada por repasses fundo a fundo do SUS. O aumento do volume de recursos geridos por terceiros trouxe consigo um aumento proporcional nos riscos de irregularidades clássicas, como direcionamento de licitações e desvios de finalidade, demandando do TCU uma resposta enérgica baseada no repertório tradicional da legalidade.

O ano de 2013, contudo, marca o início explícito da dualidade paradigmática. Ao mesmo tempo que mantinha 5 (cinco) decisões de conformidade, o Tribunal proferiu 2 (duas) decisões híbridas e 1 (uma) de desempenho. Essa simultaneidade demonstra que, no mesmo exercício, o TCU operava com lógicas opostas: punia a ausência de ritos em um processo, enquanto modulava sanções com base em resultados em outro.

O ano de 2014 representa um ponto de inflexão doutrinária singular. Com zero decisões de conformidade pura, o Tribunal concentrou-se em decisões Híbridas (3 – três) e Doutrinárias/Operacionais (3 – três). Foi nesse ano que o Acórdão nº 1786/2014-Plenário³⁰⁴ trouxe à tona o debate entre o Ministro Relator Benjamin Zymler, defensor da tese de que a prestação de contas contábil é “acessória” ao controle de resultados, e o Ministro Revisor Walton Alencar Rodrigues, sustentou que o desempenho não pode ser uma imunidade para ilegalidades. Esse momento de intensa produção intelectual sinalizou uma tentativa de virada gerencial, impulsionada pela necessidade de dar segurança jurídica ao modelo.

Nos anos mais recentes, de 2016 a 2025, a série histórica não mostra a vitória de um posicionamento sobre o outro, mas a estabilização de sua coexistência. O formalismo (CF-C)

³⁰³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão nº 592/1998 – Plenário*. Relator: Ministro Adhemar Paladini Ghisi. Sessão de 2 de setembro de 1998. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/aC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2520592%252F1998/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 14 dez. 2025.

³⁰⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.786/2014 – Plenário*. Relator: Ministro Augusto Sherman. Sessão de 9 de julho de 2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/aC%25C3%2593RD%25C3%2583O%25201786%252F2014/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 14 dez. 2025.

retoma seu protagonismo, presente em praticamente todos os anos (exceto 2019 e 2021, com apenas um caso em cada), com um novo pico de 3 (três) decisões em 2023 e 3 (três) decisões em 2024. Contudo, o controle de desempenho (CR-D) mantém 1 (uma) decisão nos anos de 2017 e 2018 e 2 (duas) decisões nos anos de 2019, 2020 e 2021, impulsionado por Auditorias Operacionais.

Um dado desse período recente é a alta incidência da categoria Processual (CF-P). Em 2024, as questões de prerrogativa e processo (3 – três casos) igualaram-se às de conformidade (3 – três casos). Isso indica que, mesmo após décadas de vigência do modelo, o TCU ainda gasta uma energia institucional considerável apenas para afirmar sua competência, superar obstruções ao acesso a dados ou resolver conflitos federativos, antes mesmo de adentrar o mérito da gestão. A análise de 2025, com 1 (uma) decisão de conformidade, 2 (duas) processuais e 1 (uma) híbrida, reforça a percepção de que, em momentos de incerteza, o TCU tende a recuar para a segurança dos ritos processuais e da verificação formal.

4.2.3 Análise qualitativa: aprofundando a tensão nos casos concretos

Superada a visão quantitativa dos dados, impõe-se a análise qualitativa para compreender a tensão que habita os autos. Se os números revelam a predominância do controle formal (67,82%), é a leitura dos votos que expõe as razões jurídicas desse comportamento. Embora agrupados estatisticamente sob a lógica burocrática, os acórdãos de conformidade (CF-C) e de prerrogativa (CF-P) revelam facetas distintas: enquanto um busca disciplinar o gestor pelos meios, o outro busca afirmar a autoridade fiscalizatória do Tribunal.

A análise dos 18 (dezoito) acórdãos (20,69%) da categoria de Prerrogativa (CF-P) demonstra que o controle externo é, em muitos casos, antecedido por uma etapa de atrito jurisdicional. A atuação do Tribunal enfrenta questionamentos processuais e de discussão sobre competência fiscalizatória: questões preliminares ou prejudiciais.

Um subgrupo significativo de decisões trata do arquivamento de processos por razões de competência, notadamente a ausência de recursos federais na parceria, como exemplificado no Acórdão nº 531/2014-Plenário e no Acórdão nº 1.536/2020-Plenário³⁰⁵. Outra vertente é a reação do Tribunal a questionamentos sobre sua competência de fiscalização; a Decisão

³⁰⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.536/2020 – Plenário*. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 17 de junho de 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/aC%25C3%2593RD%25C3%2583O%25201536%252F2020/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 14 dez. 2025

679/2002-Plenário³⁰⁶ e o Acórdão nº 355/2017-Primeira Câmara³⁰⁷ são paradigmáticos nesse sentido, focando o mérito da decisão na prerrogativa de exigir documentos, culminando em sanções não pela má gestão, mas pela obstrução, como no Acórdão nº 2.283/2022-Segunda Câmara³⁰⁸. Por fim, uma parcela dos julgados refere-se a decisões puramente processuais, como arquivamentos por prescrição (Acórdão nº 3.828/2024-Primeira Câmara³⁰⁹) ou duplicidade de esforços com Tribunais de Contas locais (Acórdão de Relação 6798/2023-Primeira Câmara). A elevada incidência de acórdãos CF-P sugere que o modelo de OSs, por sua natureza jurídica híbrida e pela complexidade do federalismo no SUS, gera um debate que consome esforços antes mesmo de que haja o exame de mérito da gestão dos recursos.

A predominância da categoria de Conformidade (CF-C), presente em 47,13% da amostra, revela que o Tribunal mantém o repertório do controle burocrático. A análise qualitativa sugere que essa postura é alinhada ao discurso da integridade e do combate às fraudes identificados no modelo de OSs, exigindo a verificação de meios como mecanismo de salvaguardas.

Essa abordagem manifesta-se em subgrupos temáticos recorrentes. Inicialmente, observa-se um foco na legalidade do vínculo e na tese da burla ao princípio do concurso público. Nessa linha, o Acórdão nº 1852/2015-Plenário³¹⁰, ao auditar parcerias na Bahia, é um caso exemplar. A fiscalização resultou em propostas de audiência, citação e instauração de TCE com base em um repertório de falhas estritamente formais: inexistência de estudos, ausência de planilha de composição de custos, celebração de contrato de gestão com entidade privada não

³⁰⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão nº 679/2002 – Plenário*. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 19 de junho de 2002. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/aC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2520679%252F2002/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 14 dez. 2025

³⁰⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 355/2017 – Primeira Câmara*. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 7 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/aC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2520355%252F2017/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 14 dez. 2025

³⁰⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.283/2022 – Segunda Câmara*. Relator: Ministro Antonio Anastasia. Sessão de 10 de maio de 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/aC%25C3%2593RD%25C3%2583O%25202283%252F2022/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 14 dez. 2025

³⁰⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 3.828/2024 – Primeira Câmara*. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus. Sessão de 28 de maio de 2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/aC%25C3%2593RD%25C3%2583O%25203828%252F2024/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 14 dez. 2025.

³¹⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1852/2015-Plenário*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1482122/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

qualificada e com entidade privada com fins lucrativos, além de pagamentos indevidos³¹¹. Em nenhum momento o desempenho assistencial ou o cumprimento de metas foi aventado como fator relevante.

Também no Acórdão nº 2.468/2023-Plenário³¹², o TCU realiza um abrangente levantamento sobre o tema, catalogando 78 (setenta e oito) eventos de risco, muitos dos quais são de natureza puramente formal e demandam um controle mais rigoroso de conformidade³¹³. Esse levantamento expõe vulnerabilidade do sistema, a exemplo da existência de um mercado de criação de Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) e a prática disseminada de captura e redesenho de instituição privada sem fins lucrativos para fraudar os certames³¹⁴.

Há, como demonstrado, a utilização da análise de conformidade não apenas por inércia, mas como um mecanismo de salvaguarda contra irregularidades complexas, como a taxa de rateio cobrada em duplicidade ou a apresentação de mesma nota fiscal para comprovar gastos em contratos diferentes, ambos os desvios enumerados pelo TCU³¹⁵ no Acórdão em questão.

Em seguida, o maior volume de achados refere-se a falhas em procedimentos de contratação, em que o Tribunal atua como revisor de ritos. A persistência desse paradigma é notória, inclusive, em sede recursal. No Acórdão nº 3336/2015-Plenário, o Tribunal manteve a aplicação de multas a gestores da Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina

³¹¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1852/2015-Plenário*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1482122/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025. p. 1.

³¹² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1852/2015-Plenário*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1482122/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

³¹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.468/2023-Plenário*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2599834/NUMACORDAOINT%20asc/0. BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 022.608/2022-2*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A2260820222/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0. Acesso em: 14 dez. 2025. p. 1.

³¹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.468/2023-Plenário*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2599834/NUMACORDAOINT%20asc/0. BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 022.608/2022-2*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A2260820222/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0. Acesso em: 14 dez. 2025. p. 27; 36.

³¹⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.468/2023-Plenário*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2599834/NUMACORDAOINT%20asc/0. BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 022.608/2022-2*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A2260820222/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0. Acesso em: 14 dez. 2025. p. 30; 36.

(SPDM) que contrataram empresas cujos sócios eram empregados da própria entidade, sem a devida cotação prévia de preços. Ao rejeitar o recurso, o TCU rechaçou o argumento de que o controle finalístico impediria a aplicação sancionatória, afirmando que tal controle “não afasta a fiscalização da legalidade, legitimidade, economicidade e impessoalidade dos atos”³¹⁶. A decisão argumenta que se pune a afronta a caros postulados constitucionais, como a impessoalidade, independentemente da ausência de prejuízo comprovado³¹⁷.

Outros exemplos incluem falhas em licitações (a exemplo do Acórdão nº 731/2008-Plenário), falta de pesquisa de preços (a exemplo o Acórdão nº 1752/2008-Segunda Câmara) ou direcionamento no processo de seleção (a exemplo do Acórdão nº 1009/2018-Plenário), além da qualificação jurídica indevida da entidade (a exemplo do Acórdão nº 313/2015-Plenário).

A profundidade dessa análise de conformidade é ilustrada pelo Acórdão nº 1009/2018-Plenário. Ao investigar o direcionamento na seleção de uma OS em Valinhos/SP, o Tribunal não se ateve apenas ao curto prazo do chamamento (dois meses entre a criação da lei municipal e a seleção da entidade)³¹⁸. A prova decisiva do vício formal foi a própria declaração oficial do gestor de que a OS vencedora havia sugerido as reformas de engenharia na UPA antes de ser oficialmente selecionada, evidenciando um conluio que feria os princípios da impessoalidade e da moralidade³¹⁹.

Por fim, identifica-se o nível mais elementar do controle formal: o foco nonexo causal documental, que exige a comprovação da despesa por meio de documentos (como notas fiscais) em vez da comprovação do resultado (serviço prestado). Essa abordagem, que anula a lógica gerencial de pagamento por performance, persiste até os dias atuais, como demonstram o Acórdão nº 4656/2023-Primeira Câmara, o Acórdão nº 9706/2024-Primeira Câmara e o Acórdão nº 66/2025-Plenário, todos fundamentados na falha em provar onexo documental.

³¹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 3336/2015-Plenário*, Voto. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1583676/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025. p. 15, item 11; e Instrução Serur, p. 6, item 5.22.

³¹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 3336/2015-Plenário*, Voto. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1583676/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025. p. 15, item 11 e Instrução Serur, p. 5, item 5.22.

³¹⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1009/2018-Plenário*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2298794/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025. p. 1-2 e 5.

³¹⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1009/2018-Plenário*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2298794/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025. p. 2, 8 e 10.

A análise temporal dessa categoria revela o achado mais impactante: o controle CF-C não é um resquício histórico. Ele é perene na amostra, estando presente desde a Decisão 132/1998-Plenário até o Acórdão nº 66/2025-Plenário. Embora a hipótese inicial da dissertação sugerisse uma transição do formalismo para os resultados, a análise temporal dos acórdãos CF-C refuta a ideia de uma transição linear. Em vez de substituição, os dados demonstram uma coexistência de conceitos. O TCU não abandonou o modelo burocrático e o controle formal; ele incorporou o paradigma gerencial, materializado no controle de resultados, ao seu repertório de fiscalização.

Em oposição ao bloco formalista, emerge os do controle de resultados (CR-D e CR-I), minoritário em frequência (somando 22,99% dos casos), mas qualitativamente essencial. Essa vertente representa a tentativa do TCU de se adaptar ao modelo gerencial, ocorrendo em duas frentes complementares: uma prática (CR-D) e uma teórica (CR-I).

O Controle de Desempenho (CR-D), respondendo por 13 (treze) acórdãos (14,94% – quatorze vírgula noventa e quatro por cento), mostra o Tribunal aplicando metodologias de auditoria gerencial. Essa prática inicia-se na crítica às metas e indicadores, como ocorreu na Decisão 102/1999-Plenário, que já criticava pactuações como “meras declarações de intenções”, e se consolida em Auditorias Operacionais, como o Acórdão nº 3239/2013-Plenário, que estabeleceu requisitos técnicos para a aferição de ganhos de eficiência. Neste último acórdão, o Tribunal criticou a inexistência de indicadores ou a pactuação de metas que não possuíam “os atributos necessários para garantir a efetividade da avaliação dos resultados”³²⁰, além da ausência de estudos prévios que fundamentassem a economicidade da publicização em detrimento da gestão direta³²¹.

O recente Acórdão nº 2.468/2023-Plenário reitera e aprofunda essa linha de análise gerencial, focando nos riscos de uma modelagem de desempenho inadequada. Nesse sentido, o Tribunal identificou como um risco crítico a pactuação de metas que não induzem ou incentivam a entrega de valor, o que pode levar a disfunções graves³²². Assim consta no seguinte trecho da decisão:

³²⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 3239/2013-Plenário*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1293460/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025. Sumário, p. 2, item 9.

³²¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 3239/2013-Plenário*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1293460/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025. Sumário, p. 24, item 9.

³²² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2468/2023-Plenário*. Relator: Min. Vital do Rêgo. Sessão de 29/11/2023. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2599834/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025. TC 022.608/2022-2, p. 22, 35.

Metas por quantidade de procedimentos que não ponderem a complexidade do paciente são eventos de risco ao objetivo do contrato. Esse tipo de meta tem o potencial de induzir a superprodução de procedimento e/ou a seleção adversa do paciente. Nesse caso, a seleção adversa consiste na unidade priorizar o paciente menos complexo e menos oneroso (geralmente o paciente não idoso ou sem comorbidades), que consumirá menos recursos e terá maior previsibilidade, em detrimento do paciente com maior risco.³²³

Essa abordagem demonstra um amadurecimento do controle de desempenho, que transcende a mera verificação do cumprimento de metas para analisar a qualidade e os incentivos gerados por elas.

Outra questão que se mostra relevante é a centralidade do instrumento da Auditoria de Natureza Operacional, como no Acórdão nº 1110/2010-Plenário, que mediu a “eficácia e eficiência” no acesso a leitos, e no Acórdão nº 2878/2021-Plenário, focado na “morosidade” e no “nível de testagem” durante a pandemia. Este controle desloca o foco do “documento” para o “paciente”, criticando a “falta de medicamentos” (Acórdão nº 1463/2003-Plenário) ou medindo “produção (nº de cirurgias), satisfação e eficácia operacional” (Acórdão nº 727/2018-Plenário).

A atuação do Tribunal na vertente de Controle de Desempenho (CR-D) deve ser compreendida, à luz da teoria econômica, como um esforço institucional para mitigar a severa assimetria de informação inerente ao modelo de delegação. Na formulação clássica da Teoria da Agência, já mencionada na seção 2.4 desta dissertação, a delegação de autoridade decisória do Principal (Estado/Sociedade) para o Agente (Organização Social) constitui uma relação contratual que gera inevitavelmente custos de agência. Esses custos decorrem não apenas da divergência de interesses, mas especificamente dos gastos necessários ao monitoramento pelo Principal para limitar atividades aberrantes do Agente, somados à perda residual de bem-estar gerada por essa relação³²⁴.

³²³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2468/2023-Plenário*. Relator: Min. Vital do Rêgo. Sessão de 29/11/2023. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2599834/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025. Relatório, p. 23.

³²⁴ A doutrina estrangeira também identifica esses aspectos, afirmando que “We define an agency relationship as a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent. If both parties to the relationship are utility maximizers, there is good reason to believe that the agent will not always act in the best interests of the principal. The principal can limit divergences from his interest by establishing appropriate incentives for the agent and by incurring monitoring costs designed to limit the aberrant activities of the agent. [...] We define agency costs as the sum of: 1. the monitoring expenditures by the principal, 2. the bonding expenditures by the agent, 3. the residual loss.” (JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*. Journal of Financial Economics, v. 3, n. 4, 1976, p. 5-6).

No contexto das parcerias de saúde, essa assimetria manifesta-se na dificuldade de o Estado observar diretamente o esforço real da OS na entrega de qualidade assistencial, criando um ambiente propício ao risco moral (*moral hazard*), onde o Agente pode reduzir a qualidade do serviço para maximizar seus excedentes, ocultando tal prática sob a complexidade técnica da medicina. Ao realizar Auditorias Operacionais que mensuram a eficiência e eficácia (a exemplo do Acórdão nº 1110/2010) ou a eficácia operacional (a exemplo do Acórdão nº 727/2018), o TCU não atua apenas como fiscal da lei, mas implementa um mecanismo de auditoria capaz de revelar ao Estado o custo real e o processo de produção do Agente. Esse tipo de investigação reduz a vantagem informacional da burocracia e permite que o Principal ajuste o orçamento ou as regras aos custos reais revelados, mitigando a exploração da assimetria de informação³²⁵.

Diferentemente da auditoria de conformidade, que verifica apenas os insumos (notas fiscais), a auditoria operacional reduz a opacidade sobre os produtos (saúde entregue), permitindo ao Principal realinhar os incentivos do contrato. Assim, os 13 (treze) acórdãos classificados nessa categoria representam a tentativa mais sofisticada do controle externo de reduzir os custos de agência, transformando dados brutos de produção hospitalar em informação qualificada, essencial para que a flexibilidade administrativa do modelo não degenere em ineficiência oculta.

Em nível estratégico, o Tribunal demonstra capacidade de aplicar metodologias avançadas, como a Análise Envoltória de Dados (DEA)³²⁶ para medir a eficiência hospitalar comparativa no Acórdão nº 1108/2020-Plenário. Complementarmente, o controle doutrinário interno (CR-I), embora com apenas 7 (sete) acórdãos (8,05%), reveste-se de particular importância, pois representa os pontos de inflexão nos quais o Tribunal passa a julgar o método de controle. Nesses casos, o TCU constrói sua própria doutrina sobre como as OSs devem ser fiscalizadas. Ocorrem momentos de ruptura, como no Acórdão nº 1786/2014-Plenário, no qual

³²⁵ Sobre esses reajustes: "The interaction between the politicians and the agency becomes more interesting when we allow the former to investigate or 'audit' the latter's production process, where such an action reveals to the politicians the true cost of the agency's service; the politicians can subsequently set the budget equal to this cost. [...] In what follows, we utilize the Banks (1989) model to derive an important comparative statics result: the higher the costs of auditing, the greater the amount the agency can extract." (BANKS, Jeffrey S.; WEINGAST, Barry R. *The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information*. American Journal of Political Science, v. 36, n. 2, 1992, p. 510).

³²⁶ Trata-se de uma metodologia estatística de otimização matemática (programação linear) destinada a mensurar a eficiência técnica de entidades produtivas, denominadas Unidades Tomadoras de Decisão (DMUs). No contexto da auditoria operacional, a DEA permite identificar quais unidades (hospitais) maximizam seus resultados dada uma quantidade de recursos, estabelecendo uma fronteira de eficiência empírica. Vide: CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of decision-making units. *European Journal of Operational Research*, v. 2, n. 6, p. 429-444, 1978.

o TCU rejeita uma sanção formal ao afirmar que, como o resultado (metas) não foi comprovadamente ruim, a sanção seria inadequada, conforme se vê a seguir:

20. Dessa forma, compreendo que **a prestação de contas, entendida como o exame contábil dos documentos de despesas apresentados, possui caráter acessório ao controle finalístico**, servindo para subsidiar eventuais questionamentos sobre os motivos do não alcance dos resultados, a sobre/subavaliação das metas e, por fim, a suficiência ou insuficiência dos recursos disponibilizados.

21. Advirto que a acessoriedade, aqui, não significa, em absoluto, pouca importância. **O adjetivo se presta para ressaltar que o controle contábil ocorre em momento posterior ao de finalidade, caso sejam identificadas falhas neste.** Numa outra vertente, ele também é útil para que a Administração reavalie, se desejar, as metas, os meios e os recursos para atingi-las, subsidiando a continuidade ou não da publicização da área. [...]

24. Em complemento, ressalto que além do controle de resultados, a execução das despesas no âmbito do contrato de gestão deve atender os princípios gerais que regem a Administração Pública. **Nesse sentido, deixando mais claro o posicionamento anterior, entendo que o controle de legalidade continua a incidir sobre os atos praticados no âmbito de contratos de gestão, porém, diante da maior liberdade de meios estabelecida pela legislação federal, tenho que o exame de conformidade deve ocorrer à luz do regime jurídico peculiar aplicável à tal forma de prestação de serviços públicos.**

25. No presente caso concreto, não há notícia nos autos de que a SPDM e a Unifesp não atingiram os resultados e as metas esperadas no âmbito do Convênio 01/2005. Da mesma forma, também não se sabe se os objetivos estabelecidos no Contrato de Gestão 06/2008 (operacionalização da gestão, apoio à gestão e execução pela SPDM das atividades e serviços de saúde na microrregião Vila Maria/Vila Guilherme – peça 10, p. 7-19) não foram alcançados.

26. Por essa razão, não vejo respaldo jurídico para a glosa das despesas listadas pela Secex/SP e, por consequência, para a imputação de multa aos responsáveis ouvidos em audiência, conforme sugerido pela unidade técnica.

27. Diante dos fatos noticiados, julgo cabível, nesta oportunidade, tão somente a fixação de prazo para que a Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo realize, se já não o tiver feito, o exame dos relatórios pertinentes à execução das avenças supramencionadas, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, nos termos do art. 8º da Lei 9.637/1998 e do Lei Municipal 14.132/2006.³²⁷

A relevância deste julgado (Acórdão nº 1786/2014-Plenário) para esta dissertação é ampliada pela existência de um Voto Revisor, do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que expõe a tensão paradigmática de forma explícita. Como já indicado em tópico anterior, o Revisor rechaçou a tese do Relator, afirmando que o atingimento de metas não pode servir de “salvo-conduto para que tal entidade pratique atos irregulares ou ilegais na utilização do patrimônio público”³²⁸. Para o Revisor, o controle finalístico “não afeta o controle da

³²⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1786/2014-Plenário* do Tribunal de Contas da União, de 9 de julho de 2014. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2014, p. 19; 22; Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1786%252F2014/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 14 dez. 2025. (grifos nossos)

³²⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1786/2014-Plenário* do Tribunal de Contas da União, de 9 de julho de 2014. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2014, p. 22; Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1786%252F2014/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>

legalidade, legitimidade e economicidade dos atos por elas praticados”³²⁹, rejeitando a ideia de que o exame de legalidade seria acessório. O acórdão final, ao seguir o Relator, representa, portanto, uma prevalência do paradigma de resultados sobre o formal, embora demonstre a profunda cisão interna do TCU sobre o tema.

A profundidade dessa cisão e a complexidade da tese do Relator, Ministro Benjamin Zymler, são mais bem compreendidas em seu Voto Complementar. Nele, Zymler refuta a interpretação do Revisor de que seu voto afastaria o controle de legalidade. Pelo contrário, ele esclarece que a avaliação dos resultados de uma gestão não afasta o exame de sua legalidade, mas que esse exame deve ocorrer à luz do regime jurídico peculiar aplicável a tal forma de prestação de serviços públicos³³⁰. O Relator também qualifica sua polêmica afirmação sobre a acessoriedade da prestação de contas contábil, explicando que o termo foi usado no sentido de algo instrumental e que, caso seja verificado o descumprimento da Lei 9.637/1998 e dos princípios aplicáveis à matéria, como legalidade, legitimidade e economicidade, a instauração de TCE e a imputação de débito seriam necessárias³³¹.

No mesmo sentido, destaca-se o Acórdão nº 4449/2018-Primeira Câmara, que rejeitou uma análise formal de sobrepreço por entendê-la inadequada ao modelo de OS, conforme segue:

12. De um lado, há uma relação jurídica contratual de compra e venda de serviços, formalizada entre as operadoras dos planos de saúde e os prestadores de serviços. Nessa relação, são contrapostos interesses privados distintos: as operadoras visam o atendimento dos usuários consumidores de seus planos de saúde pelos menores custos, objetivando a manutenção desses planos e a aferição de lucros, enquanto os prestadores de serviços médicos se interessam pelo valor do pagamento, sendo estabelecida uma relação contratual entre particulares. **De outro lado, existe o contrato de gestão, que discrimina atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social de direito privado, sem fins lucrativos, para o atingimento das metas coletivas de interesse comum nele previstas, por meio da colaboração público-privada. Não há a contraposição de interesses dos contratos em geral, havendo uma colaboração entre os signatários, que**

completo/1786%252F2014/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

³²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1786/2014-Plenário* do Tribunal de Contas da União, de 9 de julho de 2014. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 23; Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1786%252F2014/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 14 dez. 2025.

³³⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1786/2014-Plenário* do Tribunal de Contas da União, de 9 de julho de 2014. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 25; Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1786%252F2014/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 14 dez. 2025.

³³¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1786/2014-Plenário* do Tribunal de Contas da União, de 9 de julho de 2014. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 27; Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1316532/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

compartilham objetivos comuns, no caso em tela: a realização de serviço de relevância social na área da saúde.

13. Nessa esteira, é importante ressaltar que a AEBES assumiu a administração de todo um hospital, desde a aquisição de insumos até a contratação de pessoal. Isso envolve processos complexos de gestão e de operacionalização, os quais visam dar atendimento exclusivo e gratuito aos usuários do SUS. **Essa gestão inclui o atendimento desses usuários de forma ininterrupta e indiferenciada. Portanto, a associação não pode se negar a prestar serviços que considere ter menor valor agregado ou priorizar aqueles que garantam maior retorno financeiro, diferentemente dos prestadores de serviços médicos aos quais foi comparada. Esses prestadores podem escolher fornecer apenas determinados serviços, de forma especializada, com vistas a diminuir custos e potencializar seus lucros.**

14. Dessa forma, é natural que tais exigências, impostas pelo contrato de gestão, obriguem a associação a distribuir os seus custos, entre os valores dos serviços que presta, de forma diferente de como é feita nas relações de contratos que envolvam apenas partícipes privados especializados. Nesse contexto, a associação poderia justificar que cobra mais caro que os preços usuais do mercado, pela prestação de determinados serviços médicos, de forma a contrabalancear gastos excessivos que tenha com outros, os quais seja obrigada a prestar aos usuários do SUS e sejam necessários para garantir a operacionalização do hospital, em atendimento às regras e aos indicadores de desempenho estabelecidos no contrato de gestão.

15. Tal situação reforça meu entendimento, no caso concreto, e com todas as vênias, de que o cotejamento de valores apresentado pelo Ministério Público Federal não é suficiente para demonstrar a ocorrência de sobrepreço ou indicar, por si só, algum tipo de irregularidade, pois esse compara entidades que se encontram em diferentes relações contratuais, igualando serviços médicos que atendem padrões e exigências díspares. Corroborando esse entendimento, convém trazer à baila registro da unidade instrutiva de que a planilha apresentada, para sustentar a tese de prática de sobrepreço, possui itens com disparidades de valores da ordem de 100% a 400% abaixo e acima daqueles praticados pela associação.

16. Dessa maneira, os elementos constantes nos autos não permitem concluir nem pela ocorrência de irregularidade nem de dano. Logo, concordo com a análise e conclusões consignadas no relatório precedente, de modo que a representação deve ser considerada improcedente.³³²

O Tribunal também passa à definição do método, como no Acórdão nº 2057/2016-Plenário³³³, que foi fundamental para consolidar a legitimidade do modelo pós-decisão da ADI 1.923/DF pelo STF. O TCU esclareceu que, segundo a Suprema Corte brasileira, o contrato de gestão possui a natureza de convênio, dada a harmonia de objetivos do Estado e da entidade conveniada, o que afasta a tese da terceirização de serviços³³⁴. Essa definição doutrinária é

³³² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 4449/2018-Primeira Câmara do Tribunal de Contas da União*, de 19 de junho de 2018. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 7-8; Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2306292/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025. (grifos nossos).

³³³ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 2057/2016*. Solicitação do Congresso Nacional. Relator: Ministro Bruno Dantas. Data da Sessão: 10 ago. 2016. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2057%252F2016/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 18 nov. 2025.

³³⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 2057/2016*. Solicitação do Congresso Nacional. Relator: Ministro Bruno Dantas. Data da Sessão: 10 ago. 2016. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2057%252F2016/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 18 nov. 2025, p. 15.

crucial, pois altera o regime jurídico aplicável, afastando-se da lógica contratual estrita da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (à época Lei nº 8.666/93, posteriormente substituída pela Lei nº 14.133/21) e aproximando-se da lógica convencional de fomento e parceria. Tal tese foi consolidada no Acórdão nº 2057/2016-Plenário³³⁵ e reiterada no Acórdão nº 343/2022-Plenário³³⁶.

Essa defesa da esfera de discricionariedade gerencial surge, por vezes, em conflito direto com o controle social formal. No Acórdão nº 2602/2018-Plenário, o Tribunal analisou uma denúncia de que a Secretaria de Saúde de Goiás havia transferido a gestão da Hemorrede estadual sem a aprovação do Conselho Estadual de Saúde (CES/GO). A unidade técnica do TCU defendeu uma tese puramente formal, argumentando que a Lei Federal 8.142/1990 torna o Conselho deliberativo e suas decisões serão homologadas, tornando a ação do gestor ilegal³³⁷. A Relatora, contudo, rechaçou essa tese, enquadrando o caso como um impasse institucional decorrente de uma decisão política e afirmando a discricionariedade do Secretário de Estado para adotar medidas de gestão, mesmo que contrárias à opinião do Conselho³³⁸. Ao julgar a denúncia improcedente, o Tribunal optou por proteger a prerrogativa gerencial em detrimento de uma regra expressa de controle formal.

O Tribunal também passa à definição do método, como no Acórdão nº 2832/2014-Plenário³³⁹, que define a tese do controle finalístico com legalidade flexibilizada, tese

³³⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 2057/2016*. Solicitação do Congresso Nacional. Relator: Ministro Bruno Dantas. Data da Sessão: 10 ago. 2016. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2057%252F2016/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 18 nov. 2025.

³³⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 343/2022*. Auditoria de Conformidade. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data da Sessão: 16 fev. 2022. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/343%252F2022/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 18 nov. 2025.

³³⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 2602/2018*. Denúncia. Relatora: Ministra Ana Arraes. Data da Sessão: 07 nov. 2018. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2602%252F2018/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 18 nov. 2025, p. 5, 7.

³³⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 2602/2018*. Denúncia. Relatora: Ministra Ana Arraes. Data da Sessão: 07 nov. 2018. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2602%252F2018/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 18 nov. 2025, p. 10, 11.

³³⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 2832/2014*. Relatório de Auditoria. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Data da Sessão: 22 out. 2014. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2832%252F2014/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 18 nov. 2025.

consolidada no Acórdão nº 2057/2016-Plenário³⁴⁰ e reiterada no Acórdão nº 343/2022-Plenário³⁴¹. Recentemente, o instrumento de levantamento tem sido usado para consolidar essa doutrina, como no Acórdão nº 2468/2023-Plenário³⁴², que visa criar melhores ferramentas de medição de desempenho. Há, portanto, uma relação de causalidade: a construção de uma doutrina no âmbito do TCU habilita-o à prática do controle gerencial.

Para além dos dados quantitativos, a análise qualitativa revela a profundidade do conflito entre as lógicas de controle. A persistência do Tribunal na categoria de Controle Formal – Conformidade (CF-C) não deve ser interpretada apenas como burocracia; ela também responde a riscos concretos de irregularidade. O Acórdão nº 1852/2015-Plenário³⁴³ é emblemático: ao encontrar um cenário de descontrole administrativo, ausência de estudos prévios e falta de planilhas de custos, o Tribunal recorreu ao controle formal rigoroso. Nesse contexto, a exigência da legalidade estrita apresentou-se como o instrumento necessário para mitigar o risco de danos ao erário.

Por outro lado, a categoria de Controle de Resultados – Doutrinário Interno (CR-I) demonstra um Tribunal capaz de dialogar com teorias avançadas de administração pública. O Acórdão nº 1108/2020-Plenário³⁴⁴, ao utilizar a Análise Envoltória de Dados (DEA – *Data Envelopment Analysis*) para medir a eficiência hospitalar, comprova a capacidade técnica do Tribunal para exercer um controle gerencial sofisticado. Entretanto, essa sofisticação coexiste com decisões como o Acórdão nº 66/2025-Plenário³⁴⁵, que retorna à punição pela ausência de

³⁴⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 2057/2016*. Solicitação do Congresso Nacional. Relator: Ministro Bruno Dantas. Data da Sessão: 10 ago. 2016. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2057%252F2016/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 18 nov. 2025.

³⁴¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 343/2022*. Auditoria de Conformidade. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data da Sessão: 16 fev. 2022. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/343%252F2022/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 18 nov. 2025.

³⁴² BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 2468/2023*. Relatório de Levantamento. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Data da Sessão: 29 nov. 2023. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2468%252F2023/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 18 nov. 2025.

³⁴³ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 1852/2015*. Relatório de Auditoria. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Data da Sessão: 29 jul. 2015. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1482122/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 18 nov. 2025.

³⁴⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 1108/2020*. Auditoria Operacional. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Data da Sessão: 06 maio 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2406779/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 18 nov. 2025.

³⁴⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 66/2025*. Relator: Ministro Bruno Dantas. Data da Sessão: 22 jan. 2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao->

comprovação documental, independentemente da comprovação da entrega do serviço. Essa dualidade caracteriza a tensão institucional identificada nesta pesquisa: o Tribunal valida a constitucionalidade do modelo de OS e preconiza o controle finalístico (Acórdão nº 2.057/2016³⁴⁶), mas, simultaneamente, vê-se compelido a sancionar gestores por vícios formais (Acórdão nº 1.009/2018³⁴⁷) diante de riscos à integridade ou à noção de *moral hazard*.

O ponto nevrálgico dessa tensão manifesta-se na categoria de Controle Híbrido. Embora minoritária (9,20%), ela evidencia o mecanismo de acomodação do Tribunal: quando o gestor comete uma falha formal, mas alcança um bom resultado, a decisão híbrida modula a sanção. O Acórdão nº 1733/2018-Primeira Câmara³⁴⁸ é paradigmático, pois a falha formal (desvio de finalidade) foi comprovada, mas a satisfação plena do usuário foi utilizada para afastar a multa. Mais recentemente, o contexto da pandemia e a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB) forneceram novos fundamentos para essa modulação, como observado no Acórdão nº 2518/2022-Plenário³⁴⁹, onde o resultado e o contexto fático superaram as falhas processuais.

A emergência dessa categoria híbrida, ainda que quantitativamente minoritária, reveste-se de importância qualitativa central. Ela representa a materialização do *trade-off* gerencial no processo de controle: é o momento em que o Tribunal, alinhado às diretrizes da LINDB, notadamente à exigência de considerar as dificuldades reais do gestor (art. 22), aceita modular a sanção decorrente de uma falha formal em virtude da efetiva entrega do resultado ou de contextos de crise. Isso sugere que a consolidação do paradigma gerencial no controle externo brasileiro poderá não ocorrer pela substituição completa da verificação da legalidade, mas sim pela capacidade de sopesamento trazida pelo controle híbrido, que atua como uma modulação necessária para conferir segurança jurídica à inovação administrativa.

completo/*KEY:ACORDAO-COMPLETO-2695159/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 18 nov. 2025.

³⁴⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 2057/2016*. Solicitação do Congresso Nacional. Relator: Ministro Bruno Dantas. Data da Sessão: 10 ago. 2016. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*KEY:ACORDAO-COMPLETO-2093465/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 18 nov. 2025.

³⁴⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 1009/2018*. Denúncia. Relator: Ministro Bruno Dantas. Data da Sessão: 2 maio 2018. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*KEY:ACORDAO-COMPLETO-2298794/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 18 nov. 2025.

³⁴⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 1009/2018*. Denúncia. Relator: Ministro Bruno Dantas. Data da Sessão: 2 maio 2018. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*KEY:ACORDAO-COMPLETO-2298794/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 18 nov. 2025.

³⁴⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 2518/2022*. Representação. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Data da Sessão: 16 nov. 2022. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*KEY:ACORDAO-COMPLETO-2543707/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 18 nov. 2025.

A exegese dos dados quantitativos e qualitativos permite concluir que o TCU não opera sob um paradigma monolítico, nem se encontra em uma transição linear simples em direção ao gerencialismo. O que se observa é um sistema complexo no qual a fiscalização de conformidade continua operando em larga escala (67,82% – sessenta e sete vírgula oitenta e dois por cento), impulsionada pela natureza reativa das Representações e pela necessidade de recuperação de ativos nas TCEs.

Simultaneamente, uma fiscalização de desempenho tenta se consolidar através de instrumentos de iniciativa própria (auditorias e levantamentos) e da construção doutrinário-institucional (doutrina interna). A predominância numérica do formalismo, portanto, não deve ser lida apenas como inércia institucional, mas como sintoma de um sistema que precisa responder a estímulos processuais distintos e a riscos de integridade elevados. A transição para a administração gerencial no controle externo permanece, assim, uma construção diária na tensão entre a segurança do rito e a incerteza do resultado.

5 CONCLUSÕES

A investigação desenvolvida ao longo deste trabalho permitiu diagnosticar o comportamento do TCU frente ao modelo de OSS (Organizações Sociais de Saúde), revelando as tensões existentes entre as lógicas burocrática e gerencial no controle da Administração Pública. A análise da jurisprudência do TCU sobre as OSS revela um panorama de preferência pelo controle formal, sem uma metodologia explícita para o controle de resultados. Isso sugere, de acordo com a pesquisa, que a modernização do Estado brasileiro e, conseqüentemente, do seu sistema de controle externo, não ocorre por meio de rupturas drásticas ou substituições instantâneas de paradigma. O processo é técnico e cultural.

A partir da análise empírica da jurisprudência e do referencial teórico adotado, consolidam-se a seguir as principais conclusões extraídas da pesquisa, as quais sintetizam o atual estágio do controle externo sobre as OSS:

1. A ordem constitucional inaugurada em 1988, ao consagrar a saúde como direito de todos e dever do Estado (art. 196 da CRFB/88), estabeleceu um dever que exige do Poder Público não apenas a oferta de serviços, mas a garantia de sua efetividade e qualidade.
2. O SUS, desenhado sob as diretrizes da descentralização, atendimento integral e participação comunitária, enfrenta, no século XXI, o desafio da sustentabilidade financeira, da transição demográfica e dos riscos epidemiológicos. A escassez de recursos frente a tais demandas infinitas impõe à Administração Pública desafios em busca da eficiência (art. 37, *caput*, da CRFB/88).
3. A Reforma do Aparelho do Estado, consubstanciada no PDRAE/1995, diagnosticou o esgotamento do modelo burocrático, caracterizado pela autorreferência e pelo controle rígido de processos, tímido em responder à dinamicidade das demandas sociais contemporâneas. Nesse contexto, a criação das OSs, por meio da Lei nº 9.637/1998, representou a institucionalização da publicização dos serviços não exclusivos de Estado. O modelo fundamenta-se na premissa de que a outorga de execução de serviços a entidades do Terceiro Setor, mediante contrato de gestão, permite a incorporação da agilidade do regime privado, desde que vinculada ao atingimento de metas públicas contratualizadas;
4. A natureza jurídica do vínculo estabelecido entre o Estado e as OSs não configura delegação de serviço público *stricto sensu* nem simples terceirização de mão de obra,

mas uma relação de fomento e parceria. O contrato de gestão, instrumento central dessa modelagem, objetiva a substituição do controle hierárquico *a priori* pelo controle de resultados *a posteriori*. A autonomia administrativa e financeira conferida às entidades parceiras é o mecanismo indutor, cuja legitimidade depende da existência de um sistema mais robusto de avaliação de desempenho, pautado por indicadores de qualidade, produtividade e impacto social;

5. O TCU, no exercício de sua missão constitucional de controle externo, detém competência para fiscalizar a aplicação de recursos públicos transferidos às OSs. Essa competência, consolidada desde a Decisão 592/1998-Plenário, independe da natureza privada da entidade gestora, vinculando-se à origem pública dos recursos (art. 70, parágrafo único, da CRFB/88). Entretanto, a pesquisa revelou que a transposição das lógicas tradicionais de auditoria governamental para esse ambiente de parceria público-privada gera tensões, uma vez que o conjunto normativo do controle externo foi historicamente desenhado para a fiscalização da legalidade estrita, e não para a avaliação de performance, com enfoque especial para a área da saúde e seus orçamentos amplos;
6. A investigação empírica sobre a jurisprudência do TCU, a partir de busca estruturada na base do Tribunal com os descritores (“Organização Social”/“Organizações Sociais” e “SUS”), evidenciou a construção de uma amostra que exigiu filtragem qualitativa e rigorosa. Dos 287 (duzentos e oitenta e sete) acórdãos inicialmente recuperados, 200 (duzentos), isto é, 69,68%, foram excluídos após leitura manual de ementas, sumários, objetos e teor decisório, por não integrarem a população de pesquisa. As razões de descarte, sistematizadas em cinco categorias (inadequação da natureza jurídica da entidade fiscalizada; escopo voltado à gestão direta ou a políticas públicas gerais de saúde; menção incidental/tangencial; divergência temática fora da saúde; e natureza administrativa ou processual interna do TCU), revelam padrões estruturais da pesquisa jurisprudencial no campo do Terceiro Setor e do controle externo: a sobreposição funcional entre diferentes arranjos de parceria, a polissemia de termos como “SUS” e “organização social” e, especialmente, os efeitos colaterais de metodologias padronizadas de auditoria que produzem “falsos positivos” textuais se fizeram presentes.
7. Nesse contexto, o processo de exclusão não se limitou à limpeza de dados, mas constituiu etapa analítica indispensável para assegurar transparência e credibilidade às conclusões subsequentes, pois foi a partir dessa curadoria que se consolidou a amostra

- final de 87 (oitenta e sete) decisões efetivamente pertinentes, aptas a sustentar o exame da natureza do controle exercido pelo TCU especificamente sobre o modelo das OSS;
8. A investigação empírica realizada sobre a jurisprudência do TCU, abrangendo o período de 1998 a 2025, permitiu a identificação de cinco categorias analíticas de controle: Controle Formal de Conformidade (CF-C), Controle Formal de Prerrogativa (CF-P), Controle de Resultados de Desempenho (CR-D), Controle de Resultados Doutrina Interna (CR-I) e Controle Híbrido (CH).
 9. A análise dos 87 (oitenta e sete) acórdãos selecionados refutou a hipótese de uma transição linear do modelo burocrático para o gerencial. O que se observa, de fato, é um fenômeno de sedimentação, onde novos paradigmas de avaliação de desempenho são aos poucos refutados ou confirmados, sem uma substituição evidente.
 10. Os dados quantitativos demonstram a predominância do paradigma formalista na atuação do TCU. O agrupamento das categorias de controle formal (CF-C e CF-P) responde por 67,82% do material analisado, evidenciando que, na maioria dos casos, o Tribunal avalia a regularidade da gestão das OSS com base no cumprimento de ritos processuais, na legalidade das contratações derivadas e na comprovação documental da despesa. Em contrapartida, o controle de resultados (CR-D e CR-I) fundamentou 22,99% das decisões, enquanto as decisões híbridas, que tentam conciliar as duas lógicas, representaram 9,20% da amostra;
 11. A análise qualitativa da categoria CF-C revela que a persistência do formalismo não decorre meramente de inércia institucional, mas de uma pressuposição de riscos de integridade. O TCU privilegia o rigor procedimental como um modo de controle, valorizando meios. O Acórdão nº 66/2025-Plenário, por exemplo, toma como base o argumento de que a ausência de nexo documental entre os recursos repassados e as despesas executadas constitui irregularidade insanável, independentemente da entrega do objeto.
 12. A categoria CF-P, que representa 20,69% das decisões, evidencia que uma parte significativa da energia institucional do TCU é pautada por disputas preliminares sobre competência, acesso a dados e superação de obstruções à fiscalização (questões preliminares e prejudiciais). As decisões como o Acórdão nº 2283/2022-Segunda Câmara demonstram que, antes de adentrar o mérito da eficiência da saúde, o controle externo precisa frequentemente reafirmar sua própria competência constitucional;
 13. Identificou-se uma correlação robusta entre o instrumento processual utilizado e o tipo de controle exercido. As Representações, instrumentos reativos movidos por denúncias

(frequentemente de licitantes ou atores políticos) induzem quase invariavelmente a um controle de conformidade (CF-C), focado na legalidade de editais e contratos. Já os instrumentos de iniciativa própria do Tribunal, como Auditorias Operacionais e Levantamentos, mostraram-se um *locus* privilegiado do controle de resultados (CR-D), permitindo avaliações sistêmicas sobre a eficiência alocativa e a qualidade dos indicadores de saúde;

14. A categoria CR-D demonstra a aplicação de metodologias sofisticadas de avaliação pelo TCU. O uso da DEA no Acórdão nº 1108/2020-Plenário para medir a eficiência comparativa de hospitais, e a crítica à qualidade das metas no Acórdão nº 3239/2013-Plenário, comprovam uma tentativa de aplicação de modelos gerenciais. Nesses julgados, o foco desloca-se da regularidade da nota fiscal para a efetividade da assistência, questionando-se a morbidade, a taxa de ocupação e a satisfação do usuário;
15. O CR-I revela uma tensão dialética interna do TCU na definição dos limites do modelo. O debate travado no Acórdão nº 1786/2014-Plenário, entre a tese da “acessoriedade da prestação de contas contábil” (Ministro Benjamin Zymler) e a tese da “impossibilidade de salvo-conduto para ilegalidades” (Ministro Walton Alencar Rodrigues), sintetiza o dilema central da fiscalização. A jurisprudência que se consolida no TCU (e.g., Acórdão nº 2057/2016-Plenário) tende a validar a natureza convenial do contrato de gestão, afastando a aplicação estrita da Lei de Licitações, mas mantendo a exigência de observância aos princípios constitucionais da Administração Pública;
16. O Levantamento realizado no Acórdão nº 2.468/2023-Plenário constitui um marco na atuação preventiva e pedagógica do TCU. Ao catalogar 78 (setenta e oito) eventos de risco no modelo de OSS, a decisão transcende a análise casuística e oferece um diagnóstico sistêmico das fragilidades da publicização. A Corte identificou que metas mal desenhadas geram incentivos perversos, como a seleção adversa de pacientes (priorização de casos menos complexos para atingir metas) e a superprodução de procedimentos desnecessários, demonstrando que o controle de resultados exige uma vigilância constante sobre a qualidade dos incentivos contratuais;
17. A categoria CH, embora minoritária, aponta para o futuro da fiscalização. Nesses casos, o Tribunal aplica uma lógica de ponderação, utilizando o resultado finalístico satisfatório como atenuante para falhas formais. O Acórdão nº 1733/2018-Primeira Câmara é paradigmático ao deixar de aplicar sanções por desvio de finalidade diante da comprovação da satisfação do usuário e da efetiva prestação do serviço. Essa abordagem, reforçada pelas alterações na LINDB, sugere uma tendência de que o

formalismo punitivo ceda espaço para uma avaliação contextualizada das dificuldades reais do gestor;

18. A pesquisa evidencia que a eficácia do controle externo sobre as OSS é limitada pela assimetria de informação. A Administração Pública e o controle externo têm dificuldades em monitorar o esforço real da OSS. Em suma, o TCU desempenha um papel ambivalente na consolidação do modelo das OSS: atua simultaneamente como fiscalizador da legalidade e como indutor da eficiência gerencial. O risco de reburocratização do modelo é real sempre que o controle excede na exigência dos meios, colocando em risco a flexibilidade que justifica a parceria que embasa o modelo de OSs.

Desta forma, a constatação empírica da predominância do controle formal de conformidade, mesmo após mais de duas décadas de vigência do modelo de gestão por resultados, consoante o que proposto pela Reforma do Estado da década de 1990, demonstra que a superação da burocracia não é imediata, até porque é carregada de elementos culturais em um ambiente societário marcado de patrimonialismo e riscos à integridade.

O estudo comprova que a dicotomia entre controle de meios e controle de fins ainda não aportou em primazia na prática fiscalizatória do TCU. E, nesse sentido, o desenho do controle do TCU sobre as OSS é um reflexo do próprio estágio de desenvolvimento do Estado brasileiro: uma construção híbrida que busca conciliar a tradição autoritária do direito administrativo com a urgência de resultados do modelo gerencial.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Uma Viagem Redonda: Por que ainda discutimos o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado 25 anos depois?. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (Org.). *Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, Inovações e Desafios*. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 9-21.
- ANHEIER, Helmut K. Theories of the Nonprofit Sector: Three Issues. *Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly*, v. 24, n. 1, p. 15-23, 1995.
- BANKS, Jeffrey S.; WEINGAST, Barry R. *The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information*. *American Journal of Political Science*, v. 36, n. 2, p. 509-524, 1992.
- BERNARDI, Bruno Boti. O conceito de dependência da trajetória (Path Dependence): definições e controvérsias teóricas. *Perspectivas*, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.
- BICHIR, Renata. Agendas de reformas e descentralização de políticas: um balanço das trajetórias da saúde e da assistência social. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (Org.). *Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, Inovações e Desafios*. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 187-213.
- BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017.
- BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. A conquista do tempo presente: auditoria operacional e legitimidade das instituições de controle. *Revista do TCU*, Brasília, n. 105, p. 60-70, jan./mar. 2006.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa. *Reforma Administrativa*. Versão Final. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jan. 2025.
- BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 2 ago. 2025.
- BRASIL. *Constituição do Brasil*, de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 2 ago. 2025.
- BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 18 de setembro de 1946. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil*, de 25 de março de 1824. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969*. Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. *Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 16 jan. 2025.

BRASIL. *Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949. Reorganiza o Tribunal de Contas da União*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0830.htm. Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. *Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 mai. 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 02 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Organizações Sociais – Cadernos MARE*. Brasília, DF: MARE, 1998. Disponível em: <https://www.maf.gov.br/publicacoes/organizacaoessociais.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Organizações Sociais*. (Cadernos MARE da reforma do Estado; v. 2). Brasília: MARE, 1997.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Organizações Sociais – Cadernos MARE*. Brasília, DF: MARE, 1998.

BRASIL. Senado Federal. *Biblioteca: Rede Virtual de Bibliotecas (RVBI)*. Brasília: Senado Federal, 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br>. Acesso em: 2 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.923/DF*. Requerentes: Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Democrático Trabalhista (PDT). Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Ayres Britto. Voto-Vista: Min. Luiz Fux. Julgamento: 16 abr. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 154-8/RJ*. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Julgamento em 18 de abril de 1990. Ementa: A vedação contida no par-4. do art. 31 da Constituição Federal só impede a criação de órgão, Tribunal ou Conselho de Contas, pelos Municípios, inserido na estrutura destes. Não proíbe a instituição de órgão, Tribunal ou Conselho, pelos Estados, com jurisdição sobre as contas municipais.

Constitucionalidade dos parágrafos do art. 358 da Carta fluminense de 1989. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur117217/false>. Acesso em: 8 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula n. 473*. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 10 dez. 1969. p. 5603. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1602>. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 1.536/2020 – Plenário*. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 17 de junho de 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/aC%25C3%2593RD%25C3%2583O%25201536%252F2020/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 14 dez. 2025

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 1.786/2014 – Plenário*. Relator: Ministro Augusto Sherman. Sessão de 9 de julho de 2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/aC%25C3%2593RD%25C3%2583O%25201786%252F2014/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 1009/2018-Plenário*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2298794/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 1078/2009*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1128847/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 1124/2024*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2664337/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 1126/2023*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2594869/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 119/2011*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1167348/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 121/2011*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1167996/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 1282/2011*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1181414/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 1313/2012 – Plenário*. Relator: Ministro Valmir Campelo. Julgado em: 30 maio 2012. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1234674/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 141/2011*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1170240/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 1416/2024*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2655378/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 1426/2015*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1411697/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 1460/2011*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1183310/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 17226/2021*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2512447/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 1786/2014-Plenário do Tribunal de Contas da União, de 9 de julho de 2014*. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2014, p. 19; 22; Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1786%252F2014/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 1803/2014*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1314702/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 1852/2015-Plenário*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1482122/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 1852/2015-Plenário*. Relatório de Auditoria. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Data da Sessão: 29 jul. 2015. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1482122/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 1952/2007 – Plenário*. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Julgado em: 19 set. 2007. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-31568/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 2036/2023*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2629710/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 2057/2016 – Plenário*. Solicitação do Congresso Nacional. Comissão de Assuntos Sociais. Requer informações a respeito da possibilidade de celebração de contratos de gestão com organizações sociais por entes públicos na área de saúde e da forma de contabilização dos pagamentos a título de fomento nos limites de gastos de pessoal previstos na Lei Complementar 101/2000 (LRF). Ratificação pelo STF da constitucionalidade da Lei 9.637/1998 [...]. Envio dos autos à Semag para pronunciamento sobre a forma de contabilização dos pagamentos. Solicitação parcialmente atendida. Interessada: Comissão de Assuntos Sociais do Congresso Nacional. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 10 ago. 2016. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2093465/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 2057/2016-Plenário*. Solicitação do Congresso Nacional. Relator: Ministro Bruno Dantas. Data da Sessão: 10 ago. 2016. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2057%252F2016/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 2159/2005*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-27142/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 2170/2014*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1319664/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 2283/2022 – Segunda Câmara*. Relator: Ministro Antonio Anastasia. Sessão de 10 de maio de 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/aC%25C3%2593RD%25C3%2583O%25202283%252F2022/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 14 dez. 2025

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 2329/2014*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1321332/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 2421/2015*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1513297/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 2468/2023-Plenário*. Relatório de Levantamento. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Data da Sessão: 29 nov. 2023. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2468%252F2023/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 2518/2022-Plenário*. Representação. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Data da Sessão: 16 nov. 2022. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2543707/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 2590/2024*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2635112/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 2602/2018-Plenário*. Denúncia. Relatora: Ministra Ana Arraes. Data da Sessão: 07 nov. 2018. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2602%252F2018/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 2690/2016*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2113183/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 275/2025*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2692342/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 281/2010*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1143555/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 2832/2014-Plenário*. Relatório de Auditoria. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Data da Sessão: 22 out. 2014. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2832%252F2014/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 2858/2010*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1161790/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 2868/2008 – Plenário*. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Julgado em: 3 dez. 2008. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2868%252F2008/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 2937/2009*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1141775/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 3.336/2015 – Plenário*. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 9 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao->

completo/aC%25C3%2593RD%25C3%2583O%25203336%252F2015/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 3.484/2019 – Segunda Câmara*. Relatora: Ministra Ana Arraes. Sessão de 21 de maio de 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520n%25C2%25BA%25203.484%252F2019%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 3041/2010 – Plenário*. Relator: Ministro Augusto Nardes. Julgado em: 17 nov. 2010. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1162344/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 3141/2010*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1164128/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 3180/2016*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2177480/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 3239/2013-Plenário*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1293460/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025. Sumário, p. 2, item 9.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 3257/2010*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1165438/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 3258/2010*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1165628/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 3336/2015-Plenário, Voto*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1583676/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025. p. 15, item 11; e Instrução Serur, p. 6, item 5.22.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 343/2022-Plenário*. Auditoria de Conformidade. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data da Sessão: 16 fev. 2022. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/343%252F2022/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 355/2017 – Primeira Câmara*. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 7 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/aC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2520355%252F2017/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 14 dez. 2025

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 423/2014*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1301941/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 428/2018*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2294878/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 4449/2018-Primeira Câmara do Tribunal de Contas da União, de 19 de junho de 2018*. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 7-8; Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2306292/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 4998/2019 – Segunda Câmara*. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 2 de julho de 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520n%25C2%25BA%25204.998%252F2019%2520%25E2%2580%2593%2520Segunda%2520C%25C3%25A2mara/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 535/2008 – Plenário*. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Julgado em: 2 abr. 2008. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/535%252F2008/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 579/2012*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1223158/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 601/2007 – 1ª Câmara*. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Julgado em: 20 mar. 2007. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/601%252F2007/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 613/2024*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2641049/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 66/2025-Plenário*. Relator: Ministro Bruno Dantas. Data da Sessão: 22 jan. 2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2695159/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 880/2011*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1177308/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão nº 592/1998 – Plenário*. Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto. Julgado em: 2 set. 1998. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/592%252F1998/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão nº 679/2002 – Plenário*. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 19 de junho de 2002. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/aC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2520679%252F2002/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 14 dez. 2025

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão nº 931/1999-Plenário*. Relator: Ministro Marcos Vilaça, 15 dez. 1999. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-77124/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão Normativa – TCU n. 102, de 2 de dezembro de 2009*. Define as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas de 2009 julgadas pelo Tribunal, especificando a forma, os prazos e os conteúdos dos demonstrativos que as comporão, nos termos dos artigos 4º, 6º, 9º e 13 da Instrução Normativa TCU nº 57, de 27 de agosto de 2008. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA%253A%2528%2522Decis%25C3%25A3o%2520Normativa%2522%2529%2520COPIAORIGEM%253A%2528TCU%2529%2520NUMNORMA%253A102%2520ANONORMA%253A2009/score%2520desc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão Normativa TCU n. 100, de 7 de outubro de 2009*. Define as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2009, especificando a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do artigo 3º da Instrução Normativa TCU 57, de 27 de agosto de 2008. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/aeb/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/prestacao-de-contas/copy_of_2009/dn-tcu-2009-100.pdf. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão Normativa TCU n. 93, de 03 de dezembro de 2008*. Define, para 2009, as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2008, especificando a forma e os prazos de sua apresentação e o seu conteúdo, nos termos do artigo 3 da Instrução Normativa TCU n 57, de 27 de agosto de 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-tcu-no-93-de-17-de-janeiro-de-2024>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão Normativa TCU n. 94, de 03 de dezembro de 2008*. Define, para 2009, as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar processos de contas relativas ao exercício de 2008, especificando a forma, os prazos e os conteúdos dos demonstrativos que os comporão, nos termos dos artigos 4º, 6º, 13 e 14 da Instrução Normativa TCU nº 57, de 27 de agosto de 2008. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA%253A%2528%2522Decis%25C3%25A3o%2520Normativa%2522%2529%2520COPIAORIGEM%253A%2528TCU%2529%2520NUMNORMA%253A94%2520ANONORMA%253A2008/score%2520desc/0

28TCU%2529%2520NUMNORMA%253A94%2520ANONORMA%253A2008/score%2520desc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão Normativa TCU n. 96, de 4 de março de 2009*. Altera e acresce itens constantes dos Anexos I, II e III da Decisão Normativa TCU n. 93, de 3 de dezembro de 2008. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 mar. 2009. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA%253A%2528%2522Decis%25C3%25A3o%2520Normativa%2522%2529%2520COPIAORIGEM%253A%2528TCU%2529%2520NUMNORMA%253A96%2520ANONORMA%253A2009/score%2520desc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa TCU n. 47, de 27 de outubro de 2004*. Estabelece normas de organização e apresentação de processos de tomada e prestação de contas. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA%253A%2528%2522Instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Normativa%2522%2529%2520COPIAORIGEM%253A%2528TCU%2529%2520NUMNORMA%253A47%2520ANONORMA%253A2004/score%2520desc/0. Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa TCU n. 57, de 27 de agosto de 2008*. Estabelece normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas da administração pública federal. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA%253A%2528%2522Instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Normativa%2522%2529%2520COPIAORIGEM%253A%2528TCU%2529%2520NUMNORMA%253A57%2520ANONORMA%253A2008/score%2520desc/0. Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria Operacional*. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Levantamento de Auditoria: Participação de Organizações Sociais no SUS*. Brasília: TCU, 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 022.608/2022-2*. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A2260820222/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 47, n. 1, p. 07-40, 2015. DOI: 10.21874/rsp.v47i1.702.

Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, jan.-abr. 1996. p. 13-14.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 73, n. Especial 85 Anos, nov. 2022. Publicado originalmente em 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 73, n. Especial 85 Anos, nov. 2022. Publicado originalmente em 1998.

CALEGARE, Marcelo Gustavo Aguilar; SILVA JUNIOR, Nelson. A "construção" do Terceiro Setor no Brasil: da Questão Social à Organizacional. *Psicologia Política*, v. 8, n. 15, p. 129-148, 2008.

CARNEIRO, Esteyse Glenaise Santana. *Parcerias com o Terceiro Setor no Distrito Federal: uma avaliação à luz da Teoria da Agência*. 2021. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Tratado de direito administrativo: controle da administração pública e responsabilidade do Estado*. 2. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

CAVALCANTE, Pedro. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (Org.). *Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, Inovações e Desafios*. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 39-53.

CAVALCANTE, Pedro; NOGUEIRA, Ronaldo Alves. Crise fiscal e reforma do Estado: uma análise longitudinal das contas públicas federais. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (Org.). *Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, Inovações e Desafios*. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p.83-109.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. Desigualdades: a dimensão esquecida nas reformas administrativas no Brasil. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (Org.). *Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, Inovações e Desafios*. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 55-81.

CAVALCANTE, Pedro; SILVA, Mauro Santos. Introdução. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (Org.). *Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, Inovações e Desafios*. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 23-36.

CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of decision-making units. *European Journal of Operational Research*, v. 2, n. 6, p. 429-444, 1978.

CORRY, Olaf. Theorizing the Third Sector. In: TAYLOR, Rupert (Ed.). *Third Sector Research*. New York: Springer, 2010.

COSTA, Rafael Neubern Demarchi. Controle formal x controle por resultados no âmbito dos Tribunais de Contas: um caso prático – aplicação mínima no ensino x nota no Ideb. *Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas*, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 4-16, ago. 2018. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/32>. Acesso em: 4 set. 2025.

COUTO, Devisom Carlos de França. *O controle judicial do julgamento de contas realizado pelo TCU: parâmetros de legitimação*. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

CUNHA, Bruno Santos. O princípio da eficiência e o direito fundamental à boa administração. In: MARRARA, Thiago (coord.). *Princípios de direito administrativo*. 2. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 483-503.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 38. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Parcerias entre Estado e Terceiro Setor: transformações contemporâneas de seus regimes jurídicos à luz da governança democrática*. 2025. Tese (Promoção a Professor Titular) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2025, p. 291-292.

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

FERRAZ, Luciano. *Controle da Administração Pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

FERRAZ, Luciano. *Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins)*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

FERRAZ, Luciano. Controle Externo e Julgamento de Contas: questão de competência. In: PIRES, Maria Coeli Simões; PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha (Coord.). *Paulo Neves de Carvalho: suas lições por seus discípulos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 203-210.

FERRAZ, Luciano. Poder Público e Terceiro Setor: considerações acerca do dever de licitar e anteprojeto de lei da nova organização administrativa brasileira. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 63, p. 01-07, nov./dez. 2010.

FERREIRA, Juliana Goulart. Aspectos críticos dos instrumentos de delegação de serviços públicos a entidades sem fins lucrativos. *Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense*, v. 13, n. 29, p. 103-137, 2018.

FERREIRA, Madson Alves de Oliveira. *Governança contratual por intermédio do terceiro setor: critérios para a adoção do regime jurídico das parcerias*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023.

FERREIRA, Simone Servato. *Análise exploratória sobre os tipos de auditoria desenvolvidos no Tribunal de Contas da União*. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2019. 77 p. (Coletânea de Pós-Graduação, v. 2, n. 21).

FORNI, João Paulo Gualberto. *A contratação integrada no RDC: uma análise dos pressupostos de sua adoção a partir da experiência do DNIT*. 2025. Dissertação (Mestrado em

Direito) – Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2018.

FORNI, João Paulo Gualberto. Controle de constitucionalidade pelo TCU: uma proposta de revisão da Súmula 347 do STF. *Revista do TCU*, n. 146, jul./dez., p. 77-100, 2020.

FORNI, João Paulo Gualberto; LIMA, Luiz Henrique. Acordo de não persecução civil: o choque entre o art. 17-B, § 3º, da Lei de Improbidade Administrativa (reformada pela Lei nº 14.230/2021) e a autonomia constitucional do Tribunal de Contas. *Revista do TCU*, Brasília, n. 152, p. 41–65, 2023.

FORNI, João Paulo; HELLER, Gabriel. Efetividade: polissemia e utilização como parâmetro do controle externo no Tribunal de Contas da União. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 23, n. 90, p. 173-192, abr./jun. 2025.

FRANÇA. *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, 1789. Embaixada da França no Brasil. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 25 jun. 2025.

GEESC – Grupo de Estudos em Economia da Saúde e Criminalidade. *Portal de Dados sobre Organizações Sociais de Saúde*. Disponível em: https://geesc.shinyapps.io/portal_bdoss/. Acesso em: 1 jan. 2025.

GONDIM, Carina de Souza; JUNQUEIRA, Roberto Gonçalves; SOUZA, Scheilla Vitorino Carvalho de. Tendências em validação de métodos de ensaios qualitativos. *Rev. Inst. Adolfo Lutz*, v. 70, n. 4, p. 433-447, 2011.

GUERRA, Evandro Martins. *Controle externo da Administração Pública*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. *O Controle Financeiro da Atividade de Fomento: o TCU e a Aferição de Resultados*. Dissertação (Mestrado em Direito Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2020.

HOOD, Christopher; SCHUPPERT, Gunnar Folke. Para-Government Organization and Public Services. In: ANHEIER, Helmut K.; SEIBEL, Wolfgang (Eds.). *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin: Walter de Gruyter, 1990. p. 93-106.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional de Saúde: 2019: percepção do estado de saúde, estilos de vida, doenças crônicas e saúde bucal: Brasil e grandes regiões*. IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 113 p. Disponível em: <https://www.pns.icict.fiocruz.br/wp-content/uploads/2021/12/liv101846.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 1 jan. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=resultados>. Acesso em: 01 jan. 2025.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA POLÍTICAS DE SAÚDE (IEPS). *Como fica o orçamento para saúde para 2023?* IEPS, 2022. Disponível em: <https://ieps.org.br/como-fica-o-orcamento-da-saude-para-2023/>. Acesso em: 1 jan. 2025.

INTOSAI. *ISSAI 400: Princípios Fundamentais de Auditoria de Conformidade*. Tradução: Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2017.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*. Journal of Financial Economics, v. 3, n. 4, 1976.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

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

MÂNICA, Fernando Borges; MENEGAT, Fernando. A natureza jurídica do contrato de gestão com as organizações sociais e suas repercussões no sistema de controle pelos tribunais de contas. *Revista de Contratos Públicos*, Belo Horizonte, ano 3, n. 3, p. 01-22, 2013.

MÂNICA, Fernando. *Fundamentos de Direito do Terceiro Setor: um guia para compreender o conceito, a origem e o regime jurídico das entidades sem fins lucrativos no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MÂNICA, Fernando. *Instituições do Terceiro Setor: um guia para compreender as denominações, formas jurídicas e certificações das entidades sem fins lucrativos no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 24. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista Interesse Público*, São Paulo, n. 7, p. 105-119, jul./set. 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Administração Pública Gerencial*. *Revista de Direito*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 119-129, jul./dez. 1998.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade; finalidade; eficiência; resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MOREIRA, Egon Bockmann. O princípio da legalidade, a lei e o direito. In: MARRARA, Thiago (coord.). *Princípios de direito administrativo*. 2. ed. rev., ampl. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 67-82.

MOTTA, Fabrício. Organizações Sociais e a Lei nº 13.019/2014. In: MOTTA, Fabrício; MANICA, Fernando; OLIVEIRA, Rafael Arruda (coord.). *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 169-195.

NASCIMENTO, Roberta Simões; FORNI, João Paulo Gualberto; SOARES, Fabiana de Menezes. Precisamos de um guardião da regulação? A função de regulatory oversight body nos Estados Unidos e no Brasil. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 1034-1070, 2025.

OLCZEWSKI, Ariane; REIS, Mohana. A internacionalização dos Tribunais de Contas e sua importância na efetivação das políticas públicas. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). *Os Tribunais de Contas e as políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2024/01/OsTribunaisDeContasEd5.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2025.

PINTO, Élide Graziane. A Reforma, a Crise de Governabilidade e o Tipo de Estado Inscrito na Constituição de 1988. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, n. 45, p. 148-150, 2004.

POLLITT, Christopher. The New Public Management: an overview of its current status. *Administrative Management Public*, n. 8, p. 110-115, 2007.

ROSILHO, André Janjácómo. *Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União*. Tese (Doutorado em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Parcerias entre Estado e Organizações da Sociedade Civil: análise do seu espaço regulatório. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, n. 75, p. 395-417. jul./dez. 2019.

SAMPAIO, Roberta Fonseca. *Os desafios da regionalização como estratégia de organização da rede de ações e serviços do Sistema Único de Saúde: a experiência da Bahia*. Dissertação (Magister em Estado, Gobierno y Políticas Públicas) – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/16728/2/TFLACSO-2020RFS.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2025.

SANTOS, Lenir. A natureza jurídica pública dos serviços de saúde e o regime de complementaridade dos serviços privados à rede pública do Sistema Único de Saúde. *Saúde em Debate*, v. 39, n. 106, p. 815-829, set. 2015.

SCHOENMAKER, Janaina. *Controle das parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor pelos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SOUZA, Bianca Tomaino de. Dezesesseis anos do plano diretor de reforma do aparelho do estado (PDRAE): introdução à análise crítica sobre o papel do Estado brasileiro contemporâneo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 2, n. 2, p. 115-129, jul./dez. 2012.

SOUZA, Bruno Pagani de. Em busca de uma administração pública de resultados. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 39-61.

SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de. As modernas parcerias públicas com o Terceiro Setor. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional – A&C*, ano 11, n. 43, p. 57-90, jan./mar. 2011.

TSEBELIS, George. *Veto players: how political institutions work*. New Jersey: Princeton University Press, 2002.

VALLE, Kamile Medeiros do. *O controle de resultados exercido pelo TCU no fomento às Organizações da Sociedade Civil*. 2020. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

ZYMLER, Benjamim. *Direito Administrativo e Controle*. 3. ed., 2. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

APÊNDICE A – DADOS ABSOLUTOS

Tipo de Processo	Conformidade (CF-C)	Processual (CF-P)	Híbrido (CH)	Desempenho (CR-D)	Operacional (CR-I)
Denúncia	2	4	0	0	0
Monitoramento	2	1	0	2	0
Relatório de Acompanhamento	1	0	0	1	0
Relatório de Auditoria	9	1	1	4	2
Relatório de Levantamento	0	1	0	3	1
Representação	17	9	6	2	3
Solicitação	1	0	0	0	0
Solicitação do CN	1	0	0	1	1
Tomada de Contas Especial	8	2	1	0	0

Ano	Conformidade (CF-C)	Processual (CF-P)	Híbrido (CH)	Desempenho (CR-D)	Operacional (CR-I)
1998	1	0	0	0	0
1999	0	0	0	1	0
2002	0	1	0	0	0
2003	1	0	0	1	0
2007	1	0	0	0	0
2008	2	0	0	0	0
2010	1	0	0	1	0
2011	2	0	0	0	0
2012	5	0	0	0	0
2013	5	0	2	1	0
2014	0	1	3	1	2
2015	3	0	0	0	0
2016	2	2	0	0	1
2017	2	1	0	1	0
2018	3	1	1	1	1
2019	1	1	0	2	0
2020	2	1	0	2	0
2021	1	1	0	2	0
2022	2	2	1	0	1
2023	3	2	0	0	1
2024	3	3	0	0	1
2025	1	2	1	0	0

APÊNDICE B – DETALHAMENTO DOS ACÓRDÃOS

Quadro 4 – Detalhamento acórdãos excluídos

Título	Categoria de Exclusão	Tipo de processo
ACÓRDÃO Nº 1070/2017 ATA 18/2017 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)
ACÓRDÃO Nº 10890/2021 ATA 30/2021 – SEGUNDA CÂMARA	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	REPRESENTAÇÃO (REPR)
ACÓRDÃO Nº 1122/2017 ATA 19/2017 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 1124/2024 ATA 23/2024 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CGOV)
ACÓRDÃO Nº 1126/2023 ATA 22/2023 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CGOV)
ACÓRDÃO Nº 1151/2011 ATA 15/2011 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 1155/2013 ATA 16/2013 – PLENÁRIO	Natureza Administrativa ou Processual Interna do TCU	ADMINISTRATIVO (ADM)
ACÓRDÃO Nº 11573/2020 ATA 36/2020 – PRIMEIRA CÂMARA	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 1164/2021 ATA 17/2021 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	REPRESENTAÇÃO (REPR)
ACÓRDÃO Nº 1184/2020 ATA 16/2020 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	CONSULTA (CONS)
ACÓRDÃO Nº 1188/2010 ATA 17/2010 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN)
ACÓRDÃO Nº 119/2011 ATA 2/2011 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 1195/2006 ATA 29/2006 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	REPRESENTAÇÃO (REPR)
ACÓRDÃO Nº 120/2011 ATA 2/2011 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 1204/2012 ATA 18/2012 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CGOV)
ACÓRDÃO Nº 121/2011 ATA 2/2011 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 1232/2025 ATA 5/2025 – PRIMEIRA CÂMARA	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	REPRESENTAÇÃO (REPR)
ACÓRDÃO Nº 1253/2013 ATA 17/2013 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 1256/2020 ATA 17/2020 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 1274/2013 ATA 18/2013 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CGOV)
ACÓRDÃO Nº 1281/2007 ATA 27/2007 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	REPRESENTAÇÃO (REPR)
ACÓRDÃO Nº 1282/2011 ATA 18/2011 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 1283/2011 ATA 18/2011 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 1297/2017 ATA 22/2017 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 1323/2017 ATA 24/2017 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	MONITORAMENTO (MON)

Título	Categoria de Exclusão	Tipo de processo
ACÓRDÃO Nº 1324/2020 ATA 18/2020 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	REPRESENTAÇÃO (REPR)
ACÓRDÃO Nº 1335/2016 ATA 18/2016 – PLENÁRIO	Divergência do Objeto Temático (Fora da Área da Saúde)	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 1376/2011 ATA 19/2011 – PLENÁRIO	Divergência do Objeto Temático (Fora da Área da Saúde)	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 1406/2011 ATA 20/2011 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CGOV)
ACÓRDÃO Nº 1409/2013 ATA 20/2013 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 1416/2024 ATA 29/2024 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 14205/2018 ATA 41/2018 – PRIMEIRA CÂMARA	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 1426/2015 ATA 21/2015 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 1437/2020 ATA 20/2020 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CGOV)
ACÓRDÃO Nº 1460/2011 ATA 21/2011 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 1461/2011 ATA 21/2011 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 1464/2015 ATA 22/2015 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CGOV)
ACÓRDÃO Nº 1508/2012 ATA 9/2012 – PRIMEIRA CÂMARA	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 1509/2007 ATA 16/2007 – PRIMEIRA CÂMARA	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 1515/2021 ATA 23/2021 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CGOV)
ACÓRDÃO Nº 1555/2011 ATA 22/2011 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 1556/2014 ATA 21/2014 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 1557/2014 ATA 21/2014 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 1566/2012 ATA 23/2012 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 1583/2023 ATA 31/2023 – PLENÁRIO	Divergência do Objeto Temático (Fora da Área da Saúde)	SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN)
ACÓRDÃO Nº 1628/2018 ATA 27/2018 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 1654/2010 ATA 25/2010 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN)
ACÓRDÃO Nº 1655/2015 ATA 27/2015 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 1678/2019 ATA 27/2019 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 1680/2024 ATA 34/2024 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN)
ACÓRDÃO Nº 1681/2004 ATA 40/2004 – PLENÁRIO	Natureza Administrativa ou Processual Interna do TCU	ADMINISTRATIVO (ADM)
ACÓRDÃO Nº 1682/2011 ATA 24/2011 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)

Título	Categoria de Exclusão	Tipo de processo
ACÓRDÃO Nº 1685/2011 ATA 24/2011 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)
ACÓRDÃO Nº 1709/2006 ATA 38/2006 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	REPRESENTAÇÃO (REPR)
ACÓRDÃO Nº 171/2011 ATA 3/2011 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 1710/2015 ATA 28/2015 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	REPRESENTAÇÃO (REPR)
ACÓRDÃO Nº 17226/2021 ATA 35/2021 – PRIMEIRA CÂMARA	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	REPRESENTAÇÃO (REPR)
ACÓRDÃO Nº 1803/2014 ATA 25/2014 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)
ACÓRDÃO Nº 1806/2011 ATA 27/2011 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)
ACÓRDÃO Nº 1853/2015 ATA 30/2015 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 1892/2021 ATA 29/2021 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 1935/2019 ATA 31/2019 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	CONSULTA (CONS)
ACÓRDÃO Nº 1935/2025 ATA 33/2025 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	DENÚNCIA (DEN)
ACÓRDÃO Nº 1940/2021 ATA 30/2021 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	REPRESENTAÇÃO (REPR)
ACÓRDÃO Nº 1943/2021 ATA 30/2021 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN)
ACÓRDÃO Nº 1952/2007 ATA 39/2007 – PLENÁRIO	Natureza Administrativa ou Processual Interna do TCU	ADMINISTRATIVO (ADM)
ACÓRDÃO Nº 1988/2012 ATA 29/2012 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 1991/2015 ATA 32/2015 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 2036/2023 ATA 6/2023 – SEGUNDA CÂMARA	Divergência do Objeto Temático (Fora da Área da Saúde)	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 2054/2023 ATA 42/2023 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN)
ACÓRDÃO Nº 2064/2007 ATA 41/2007 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 2159/2005 ATA 48/2005 – PLENÁRIO	Natureza Administrativa ou Processual Interna do TCU	ADMINISTRATIVO (ADM)
ACÓRDÃO Nº 2170/2014 ATA 32/2014 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	MONITORAMENTO (MON)
ACÓRDÃO Nº 2175/2007 ATA 25/2007 – PRIMEIRA CÂMARA	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	REPRESENTAÇÃO (REPR)
ACÓRDÃO Nº 2217/2014 ATA 16/2014 – SEGUNDA CÂMARA	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 2261/2005 ATA 49/2005 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN)
ACÓRDÃO Nº 2263/2023 ATA 47/2023 – PLENÁRIO	Divergência do Objeto Temático (Fora da Área da Saúde)	RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO (RACOM)
ACÓRDÃO Nº 2320/2019 ATA 38/2019 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 2329/2014 ATA 34/2014 – PLENÁRIO	Divergência do Objeto Temático (Fora da Área da Saúde)	CONSULTA (CONS)

Título	Categoria de Exclusão	Tipo de processo
ACÓRDÃO Nº 2331/2020 ATA 6/2020 – PRIMEIRA CÂMARA	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 235/2003 ATA 08/2003 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 2360/2003 ATA 47/2003 – SEGUNDA CÂMARA	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	REPRESENTAÇÃO (REPR)
ACÓRDÃO Nº 2409/2009 ATA 42/2009 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	REPRESENTAÇÃO (REPR)
ACÓRDÃO Nº 2410/2013 ATA 12/2013 – PRIMEIRA CÂMARA	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 2421/2015 ATA 39/2015 – PLENÁRIO	Natureza Administrativa ou Processual Interna do TCU	ADMINISTRATIVO (ADM)
ACÓRDÃO Nº 2433/2017 ATA 44/2017 – PLENÁRIO	Natureza Administrativa ou Processual Interna do TCU	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 2434/2017 ATA 44/2017 – PLENÁRIO	Natureza Administrativa ou Processual Interna do TCU	ADMINISTRATIVO (ADM)
ACÓRDÃO Nº 2461/2015 ATA 40/2015 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CGOV)
ACÓRDÃO Nº 2467/2023 ATA 49/2023 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 247/2010 ATA 5/2010 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN)
ACÓRDÃO Nº 2473/2012 ATA 36/2012 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 2554/2012 – SEGUNDA CÂMARA	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 2554/2012 ATA 12/2012 – SEGUNDA CÂMARA	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 2572/2010 ATA 16/2010 – PRIMEIRA CÂMARA	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	PRESTAÇÃO DE CONTAS (PC)
ACÓRDÃO Nº 2578/2004 ATA 35/2004 – PRIMEIRA CÂMARA	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	REPRESENTAÇÃO (REPR)
ACÓRDÃO Nº 258/2010 ATA 5/2010 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 2590/2024 ATA 48/2024 – PLENÁRIO	Divergência do Objeto Temático (Fora da Área da Saúde)	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)
ACÓRDÃO Nº 2614/2013 ATA 37/2013 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	MONITORAMENTO (MON)
ACÓRDÃO Nº 2690/2016 ATA 41/2016 – PLENÁRIO	Natureza Administrativa ou Processual Interna do TCU	ADMINISTRATIVO (ADM)
ACÓRDÃO Nº 2697/2008 ATA 50/2008 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 271/2016 ATA 4/2016 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 275/2025 ATA 4/2025 – PLENÁRIO	Divergência do Objeto Temático (Fora da Área da Saúde)	RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO (RACOM)
ACÓRDÃO Nº 2755/2018 ATA 47/2018 – PLENÁRIO	Natureza Administrativa ou Processual Interna do TCU	ADMINISTRATIVO (ADM)
ACÓRDÃO Nº 2786/2022 ATA 47/2022 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 2791/2013 ATA 40/2013 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)

Título	Categoria de Exclusão	Tipo de processo
ACÓRDÃO Nº 2792/2013 ATA 40/2013 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)
ACÓRDÃO Nº 280/2020 ATA 4/2020 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN)
ACÓRDÃO Nº 281/2010 ATA 5/2010 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 2813/2009 ATA 50/2009 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 2856/2013 ATA 41/2013 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)
ACÓRDÃO Nº 2858/2010 ATA 40/2010 – PLENÁRIO	Natureza Administrativa ou Processual Interna do TCU	ADMINISTRATIVO (ADM)
ACÓRDÃO Nº 2868/2008 ATA 51/2008 – PLENÁRIO	Natureza Administrativa ou Processual Interna do TCU	ADMINISTRATIVO (ADM)
ACÓRDÃO Nº 2901/2018 ATA 50/2018 – PLENÁRIO	Divergência do Objeto Temático (Fora da Área da Saúde)	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 2917/2012 ATA 42/2012 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 2924/2009 ATA 51/2009 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 2937/2009 ATA 45/2009 – PLENÁRIO	Natureza Administrativa ou Processual Interna do TCU	ADMINISTRATIVO (ADM)
ACÓRDÃO Nº 294/2011 ATA 4/2011 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 2940/2013 ATA 42/2013 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)
ACÓRDÃO Nº 2941/2013 ATA 42/2013 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)
ACÓRDÃO Nº 295/2011 ATA 4/2011 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 2974/2013 ATA 43/2013 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)
ACÓRDÃO Nº 2975/2013 ATA 43/2013 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)
ACÓRDÃO Nº 2980/2016 ATA 48/2016 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 3007/2006 ATA 38/2006 – SEGUNDA CÂMARA	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	REPRESENTAÇÃO (REPR)
ACÓRDÃO Nº 3036/2013 ATA 45/2013 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)
ACÓRDÃO Nº 3057/2020 ATA 44/2020 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 31/2012 ATA 1/2012 – PLENÁRIO	Natureza Administrativa ou Processual Interna do TCU	ADMINISTRATIVO (ADM)
ACÓRDÃO Nº 3107/2018 ATA 11/2018 – PRIMEIRA CÂMARA	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 3141/2010 ATA 46/2010 – PLENÁRIO	Natureza Administrativa ou Processual Interna do TCU	ADMINISTRATIVO (ADM)
ACÓRDÃO Nº 3180/2016 ATA 50/2016 – PLENÁRIO	Divergência do Objeto Temático (Fora da Área da Saúde)	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 3243/2013 ATA 47/2013 – PLENÁRIO	Divergência do Objeto Temático (Fora da Área da Saúde)	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 3257/2010 ATA 47/2010 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 3258/2010 ATA 47/2010 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)

Título	Categoria de Exclusão	Tipo de processo
ACÓRDÃO Nº 3395/2010 ATA 49/2010 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN)
ACÓRDÃO Nº 3396/2010 ATA 49/2010 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 3396/2013 ATA 48/2013 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)
ACÓRDÃO Nº 3399/2013 ATA 48/2013 – PLENÁRIO	Natureza Administrativa ou Processual Interna do TCU	ADMINISTRATIVO (ADM)
ACÓRDÃO Nº 354/2014 ATA 5/2014 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN)
ACÓRDÃO Nº 363/2017 ATA 7/2017 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 3893/2019 ATA 20/2019 – SEGUNDA CÂMARA	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	REPRESENTAÇÃO (REPR)
ACÓRDÃO Nº 390/2011 ATA 5/2011 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 3918/2008 ATA 35/2008 – SEGUNDA CÂMARA	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	REPRESENTAÇÃO (REPR)
ACÓRDÃO Nº 394/2018 ATA 6/2018 – PLENÁRIO	Divergência do Objeto Temático (Fora da Área da Saúde)	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 402/2009 ATA 9/2009 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 416/2010 ATA 7/2010 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 417/2010 ATA 7/2010 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 4174/2016 ATA 9/2016 – SEGUNDA CÂMARA	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	MONITORAMENTO (MON)
ACÓRDÃO Nº 423/2014 ATA 6/2014 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 426/2016 ATA 6/2016 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)
ACÓRDÃO Nº 428/2018 ATA 3/2018 – SEGUNDA CÂMARA	Divergência do Objeto Temático (Fora da Área da Saúde)	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 434/2020 ATA 1/2020 – SEGUNDA CÂMARA	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	REPRESENTAÇÃO (REPR)
ACÓRDÃO Nº 440/2010 ATA 2/2010 – PRIMEIRA CÂMARA	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	REPRESENTAÇÃO (REPR)
ACÓRDÃO Nº 4406/2013 ATA 22/2013 – PRIMEIRA CÂMARA	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	MONITORAMENTO (MON)
ACÓRDÃO Nº 45/2011 ATA 1/2011 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 458/2004 ATA 13/2004 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	TOMADA DE CONTAS (TC)
ACÓRDÃO Nº 465/2019 ATA 7/2019 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 4655/2015 ATA 25/2015 – SEGUNDA CÂMARA	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)

Título	Categoria de Exclusão	Tipo de processo
ACÓRDÃO Nº 4732/2018 ATA 16/2018 – PRIMEIRA CÂMARA	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	MONITORAMENTO (MON)
ACÓRDÃO Nº 475/2011 ATA 6/2011 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 5290/2013 ATA 31/2013 – SEGUNDA CÂMARA	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	PRESTAÇÃO DE CONTAS (PC)
ACÓRDÃO Nº 5293/2019 ATA 25/2019 – SEGUNDA CÂMARA	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 544/2016 ATA 7/2016 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)
ACÓRDÃO Nº 5664/2015 ATA 28/2015 – SEGUNDA CÂMARA	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 579/2012 ATA 8/2012 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 5834/2012 ATA 27/2012 – SEGUNDA CÂMARA	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 591/2018 ATA 9/2018 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 597/2011 ATA 8/2011 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 610/2023 ATA 12/2023 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	ACOMPANHAMENTO (ACOM)
ACÓRDÃO Nº 613/2024 ATA 12/2024 – PLENÁRIO	Divergência do Objeto Temático (Fora da Área da Saúde)	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)
ACÓRDÃO Nº 6225/2013 ATA 38/2013 – SEGUNDA CÂMARA	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 637/2019 ATA 8/2019 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 6671/2015 ATA 31/2015 – SEGUNDA CÂMARA	Divergência do Objeto Temático (Fora da Área da Saúde)	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 670/2011 ATA 9/2011 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 6783/2013 ATA 42/2013 – SEGUNDA CÂMARA	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 6784/2013 ATA 42/2013 – SEGUNDA CÂMARA	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 6786/2013 ATA 42/2013 – SEGUNDA CÂMARA	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 6791/2012 ATA 40/2012 – PRIMEIRA CÂMARA	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)
ACÓRDÃO Nº 696/2014 ATA 9/2014 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 70/2001 ATA 14/2001 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	REPRESENTAÇÃO (REPR)
ACÓRDÃO Nº 72/2021 ATA 1/2021 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	REPRESENTAÇÃO (REPR)

Título	Categoria de Exclusão	Tipo de processo
ACÓRDÃO Nº 738/2025 ATA 10/2025 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)
ACÓRDÃO Nº 7434/2013 ATA 38/2013 – PRIMEIRA CÂMARA	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 746/2014 ATA 9/2014 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	REPRESENTAÇÃO (REPR)
ACÓRDÃO Nº 754/2022 ATA 12/2022 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN)
ACÓRDÃO Nº 756/2015 ATA 12/2015 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 7649/2021 ATA 15/2021 – SEGUNDA CÂMARA	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 765/2011 ATA 10/2011 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 77/2010 ATA 2/2010 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 778/2018 ATA 12/2018 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN)
ACÓRDÃO Nº 8057/2018 ATA 32/2018 – SEGUNDA CÂMARA	Divergência do Objeto Temático (Fora da Área da Saúde)	REPRESENTAÇÃO (REPR)
ACÓRDÃO Nº 8200/2018 ATA 26/2018 – PRIMEIRA CÂMARA	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	REPRESENTAÇÃO (REPR)
ACÓRDÃO Nº 823/2004 ATA 23/2004 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	CONSULTA (CONS)
ACÓRDÃO Nº 855/2020 ATA 11/2020 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	DENÚNCIA (DEN)
ACÓRDÃO Nº 8598/2016 ATA 25/2016 – SEGUNDA CÂMARA	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)
ACÓRDÃO Nº 862/2009 ATA 16/2009 – PLENÁRIO	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	REPRESENTAÇÃO (REPR)
ACÓRDÃO Nº 880/2011 ATA 11/2011 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO Nº 968/2013 ATA 13/2013 – PLENÁRIO	Escopo em Gestão Direta ou Políticas Públicas Gerais de Saúde	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)
ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 1078/2009 ATA 17/2009 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	DENÚNCIA (DEN)
ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 9605/2024 ATA 40/2024 – PRIMEIRA CÂMARA	Inadequação da Natureza Jurídica da Entidade Fiscalizada	REPRESENTAÇÃO (REPR)
DECISÃO 635/1999 ATA 41/1999 – PLENÁRIO	Menção Incidental, Tangencial ou Contextual	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)

Quadro 5 – Detalhamento acórdãos pertinentes à temática

Título	Ano	Há controle de resultados?	Categoria de Controle
DECISÃO 132/1998 ATA 10/1998 – PLENÁRIO	1998	Não	CF-C
DECISÃO 102/1999 ATA 10/1999 – PLENÁRIO	1999	Sim	CR-D
DECISÃO 679/2002 ATA 21/2002 – PLENÁRIO	2002	Não	CF-P
ACÓRDÃO Nº 1463/2003 ATA 38/2003 – PLENÁRIO	2003	Sim	CR-D
ACÓRDÃO Nº 1146/2003 ATA 31/2003 – PLENÁRIO	2003	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 1836/2007 ATA 37/2007 – PLENÁRIO	2007	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 1752/2008 ATA 20/2008 – SEGUNDA CÂMARA	2008	Sim	CF-C
ACÓRDÃO Nº 731/2008 ATA 13/2008 – PLENÁRIO	2008	Sim	CF-C
ACÓRDÃO Nº 1753/2010 ATA 26/2010 – PLENÁRIO	2010	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 1110/2010 ATA 16/2010 – PLENÁRIO	2010	Sim	CR-D
ACÓRDÃO Nº 1286/2011 ATA 18/2011 – PLENÁRIO	2011	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 2527/2011 ATA 39/2011 – PLENÁRIO	2011	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 3373/2012 ATA 50/2012 – PLENÁRIO	2012	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 2414/2012 ATA 35/2012 – PLENÁRIO	2012	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 3931/2012 ATA 18/2012 – SEGUNDA CÂMARA	2012	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 899/2012 ATA 13/2012 – PLENÁRIO	2012	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 668/2012 ATA 9/2012 – PLENÁRIO	2012	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 3395/2013 ATA 48/2013 – PLENÁRIO	2013	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 3239/2013 ATA 47/2013 – PLENÁRIO	2013	Sim	CR-D
ACÓRDÃO Nº 3115/2013 ATA 46/2013 – PLENÁRIO	2013	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 2942/2013 ATA 42/2013 – PLENÁRIO	2013	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 2626/2013 ATA 37/2013 – PLENÁRIO	2013	Sim	CH
ACÓRDÃO Nº 2612/2013 ATA 37/2013 – PLENÁRIO	2013	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 1769/2013 ATA 25/2013 – PLENÁRIO	2013	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 738/2013 ATA 11/2013 – PLENÁRIO	2013	Sim	CH
ACÓRDÃO Nº 3576/2014 ATA 49/2014 – PLENÁRIO	2014	Não	CH
ACÓRDÃO Nº 2832/2014 ATA 41/2014 – PLENÁRIO	2014	Não	CR-I
ACÓRDÃO Nº 2057/2014 ATA 29/2014 – PLENÁRIO	2014	Não	CH

Título	Ano	Há controle de resultados?	Categoria de Controle
ACÓRDÃO Nº 1786/2014 ATA 25/2014 – PLENÁRIO	2014	Sim	CR-I
ACÓRDÃO Nº 799/2014 ATA 10/2014 – PLENÁRIO	2014	Não	CH
ACÓRDÃO Nº 693/2014 ATA 9/2014 – PLENÁRIO	2014	Sim	CR-D
ACÓRDÃO Nº 531/2014 ATA 7/2014 – PLENÁRIO	2014	Não	CF-P
ACÓRDÃO Nº 1852/2015 ATA 30/2015 – PLENÁRIO	2015	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 313/2015 ATA 6/2015 – PLENÁRIO	2015	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 3336/2015 ATA 51/2015 – PLENÁRIO	2015	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 6851/2016 ATA 40/2016 – PRIMEIRA CÂMARA	2016	Não	CF-P
ACÓRDÃO Nº 2615/2016 ATA 40/2016 – PLENÁRIO	2016	Não	CF-P
ACÓRDÃO Nº 2057/2016 ATA 31/2016 – PLENÁRIO	2016	Sim	CR-I
ACÓRDÃO Nº 352/2016 ATA 5/2016 – PLENÁRIO	2016	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 184/2016 ATA 3/2016 – PLENÁRIO	2016	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 1303/2017 ATA 22/2017 – PLENÁRIO	2017	Sim	CR-D
ACÓRDÃO Nº 355/2017 ATA 2/2017 – PRIMEIRA CÂMARA	2017	Não	CF-P
ACÓRDÃO Nº 1606/2017 ATA 7/2017 – PRIMEIRA CÂMARA	2017	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 1971/2017 ATA 5/2017 – SEGUNDA CÂMARA	2017	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 4449/2018 ATA 14/2018 – PRIMEIRA CÂMARA	2018	Sim	CR-I
ACÓRDÃO Nº 1009/2018 ATA 9/2018 – PLENÁRIO	2018	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 1516/2018 ATA 8/2018 – SEGUNDA CÂMARA	2018	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 1733/2018 ATA 6/2018 – PRIMEIRA CÂMARA	2018	Sim	CH
ACÓRDÃO Nº 2602/2018 ATA 22/2018 – PLENÁRIO	2018	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 3484/2019 ATA 16/2019 – SEGUNDA CÂMARA	2019	Sim	CR-D
ACÓRDÃO Nº 4998/2019 ATA 23/2019 – SEGUNDA CÂMARA	2019	Não	CF-P
ACÓRDÃO Nº 602/2019 ATA 8/2019 – PLENÁRIO	2019	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 727/2018 ATA 11/2018 – PLENÁRIO	2018	Sim	CR-D
ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 2382/2019 ATA 39/2019 – PLENÁRIO	2019	Sim	CR-D
ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 5450/2018 ATA 24/2018 – SEGUNDA CÂMARA	2018	Não	CF-P
ACÓRDÃO Nº 8650/2020 ATA 28/2020 – SEGUNDA CÂMARA	2020	Não	CF-C

Título	Ano	Há controle de resultados?	Categoria de Controle
ACÓRDÃO Nº 1536/2020 ATA 22/2020 – PLENÁRIO	2020	Não	CF-P
ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 2854/2020 ATA 41/2020 – PLENÁRIO	2020	Sim	CR-D
ACÓRDÃO Nº 1108/2020 ATA 15/2020 – PLENÁRIO	2020	Sim	CR-D
ACÓRDÃO Nº 1053/2020 ATA 14/2020 – PLENÁRIO	2020	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 2878/2021 ATA 47/2021 – PLENÁRIO	2021	Sim	CR-D
ACÓRDÃO Nº 2306/2021 ATA 38/2021 – PLENÁRIO	2021	Sim	CR-D
ACÓRDÃO Nº 2179/2021 ATA 36/2021 – PLENÁRIO	2021	Não	CF-C
ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 1821/2021 ATA 28/2021 – PLENÁRIO	2021	Não	CF-P
ACÓRDÃO Nº 2518/2022 ATA 43/2022 – PLENÁRIO	2022	Sim	CH
ACÓRDÃO Nº 1786/2022 ATA 30/2022 – PLENÁRIO	2022	Não	CF-C
ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 853/2022 ATA 14/2022 – PLENÁRIO	2022	Não	CF-P
ACÓRDÃO Nº 2283/2022 ATA 14/2022 – SEGUNDA CÂMARA	2022	Não	CF-P
ACÓRDÃO Nº 2265/2022 ATA 14/2022 – SEGUNDA CÂMARA	2022	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 343/2022 ATA 6/2022 – PLENÁRIO	2022	Sim	CR-I
ACÓRDÃO Nº 2468/2023 ATA 49/2023 – PLENÁRIO	2023	Sim	CR-I
ACÓRDÃO Nº 2335/2023 ATA 48/2023 – PLENÁRIO	2023	Não	CF-C
ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 6798/2023 ATA 21/2023 – PRIMEIRA CÂMARA	2023	Não	CF-P
ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 6673/2023 ATA 21/2023 – PRIMEIRA CÂMARA	2023	Não	CF-P
ACÓRDÃO Nº 4656/2023 ATA 18/2023 – PRIMEIRA CÂMARA	2023	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 827/2023 ATA 17/2023 – PLENÁRIO	2023	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 9706/2024 ATA 41/2024 – PRIMEIRA CÂMARA	2024	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 2121/2024 ATA 41/2024 – PLENÁRIO	2024	Não	CF-C
ACÓRDÃO Nº 1779/2024 ATA 35/2024 – PLENÁRIO	2024	Sim	CR-I
ACÓRDÃO Nº 1665/2024 ATA 34/2024 – PLENÁRIO	2024	Não	CF-C
ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 1619/2024 ATA 33/2024 – PLENÁRIO	2024	Não	CF-P
ACÓRDÃO Nº 3828/2024 ATA 18/2024 – PRIMEIRA CÂMARA	2024	Não	CF-P

Título	Ano	Há controle de resultados?	Categoria de Controle
ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 216/2024 ATA 5/2024 – PLENÁRIO	2024	Não	CF-P
ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 2069/2025 ATA 36/2025 – PLENÁRIO	2025	Não	CF-P
ACÓRDÃO Nº 1975/2025 ATA 34/2025 – PLENÁRIO	2025	Sim	CH
ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 1236/2025 ATA 19/2025 – PLENÁRIO	2025	Não	CF-P
ACÓRDÃO Nº 66/2025 ATA 1/2025 – PLENÁRIO	2025	Não	CF-C