

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE**

**NÚCLEO DE GESTÃO DO PORTO DIGITAL: FISCALIZAÇÃO E CONTROLE SOBRE
A ORGANIZAÇÃO SOCIAL PERNAMBUCANA**

CAROLLINE BRITTO DA COSTA MACHADO

Recife, 2020

CAROLLINE BRITTO DA COSTA MACHADO

**NÚCLEO DE GESTÃO DO PORTO DIGITAL: FISCALIZAÇÃO E CONTROLE SOBRE
A ORGANIZAÇÃO SOCIAL PERNAMBUCANA**

**Monografia Final apresentada como requisito
para obtenção do título de Bacharel em Direito
pela UFPE.**

Área de Conhecimento: Direito Administrativo.

Orientador: Prof. Manoel de Oliveira Erhardt

Recife, 2020

Carolline Britto da Costa Machado

Núcleo de Gestão do Porto Digital:

Fiscalização e Controle sobre a Organização Social Pernambucana

Monografia Final de Curso

Para Obtenção do Título de Bacharel

em Direito na Universidade Federal de Pernambuco

Data de Defesa: 23 de novembro de 2020.

Componentes da Banca:

Prof. Manoel de Oliveira Erhardt

Prof^a. Larissa Medeiros Santos

Prof. José André Wanderley Danta de Oliveira

Status: APROVADA

Recife, 2020

AGRADECIMENTOS

Deus sempre foi a minha única certeza na vida. A Ele minha eterna gratidão por tamanha presença em todo o meu caminhar.

Aos meus preciosos pais. Não concluiria esta jornada sem todo o suporte financeiro e emocional que nunca hesitaram em me conceder. Serei sempre agradecida pela existência dos dois seres que mais me ensinam sobre a humanidade do viver. Amo profundamente vocês.

Ao meu irmão, presente nesta jornada mesmo a mais de 2.000 Km de distância. Obrigada por estar sempre aqui.

A minha irmã, companheira querida. Obrigada por compartilhar a monotonia do dia a dia comigo.

Aos amigos que carrego no coração. Cada um de vocês é um ser inestimável, uma potência dentro de si. Do riso compartilhado ao choro desbocado, tantos foram os momentos de acertos e tropeços que fizeram desta jornada acadêmica uma experiência única na minha vida. Minha mais sincera gratidão. A existência de vocês sempre reforçará a minha.

Agradeço imensamente a todas as oportunidades de aprendizado que me foram concedidas para além das grades desta instituição. Carrego no coração cada experiência vivenciada.

A querida professora Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza. Serei eternamente grata por tantos ensinamentos acadêmicos compartilhados. Do quarto período ao décimo, muitos foram os momentos em que seus diálogos e conselhos me auxiliaram nesta jornada. Minha mais sincera admiração e gratidão por todo o aprendizado.

Ao querido professor Manoel de Oliveira Erhardt por sua orientação no presente trabalho de conclusão de curso, permitindo-me contribuir, de forma singela, ao acalorado debate acadêmico acerca do desenvolvimento econômico Pernambucano a partir da fiscalização e controle sobre a Organização Social do Porto Digital.

Não sabia o motivo pelo qual sonhava em estudar na Faculdade de Direito do Recife ao adentrar estes portões.

Saio sabendo.

RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo tratar sobre a fiscalização e o controle das entidades privadas devidamente qualificadas como Organizações Sociais. Traz-se à análise, o Núcleo de Gestão do Porto Digital, O.S. ligada as áreas de Tecnologia da Informação e Economia Criativa. Assim, com a proposta de remodelar a economia de Pernambuco, tendo como fim trazer esclarecimentos acerca dos devidos mecanismos utilizados para averiguar se os princípios e regras da Administração Pública estão sendo respeitados pelos entes privados pertencentes ao Terceiro Setor, busca-se interligar o histórico de crescimento econômico do Estado com novas formas que visam o aperfeiçoamento da Indústria 4.0 na comunidade Pernambucana através da diversificação da estrutura socioeconômica.

Palavras-chave: Organização Social. Núcleo de Gestão do Porto Digital. Controle. Fiscalização. Políticas Públicas.

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS	07
1. ANÁLISE JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS	09
1.1 REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO: FUGA DO DIREITO PÚBLICO PARA O DIREITO PRIVADO?	09
1.2 GENERALIDADES SOBRE AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS	12
1.3 CONTRATO DE GESTÃO: VÍNCULO JURÍDICO ENTRE ESTADO E O.S	14
2. CRONOLOGIA DE PERNAMBUCO NA CONJUNTURA TECNOLÓGICA CRIATIVA.....	17
2.1 CONTEXTO ECONÔMICO DE PERNAMBUCO NO FINAL DO SÉCULO XX	18
2.2 RETROSPECTIVA TECNOLÓGICA EM PERNAMBUCO: DOS ANTECEDENTES SOCIAIS À CRIAÇÃO DO PORTO DIGITAL	21
2.3 POR TRÁS DA POLÍTICA PÚBLICA DO PROGRAMA DE INCENTIVOS FISCAIS CONCEDIDOS ÀS EMPRESAS DO PORTO DIGITAL	24
3. ENTRE ÂMBITOS PRIVADOS, VISA-SE O PÚBLICO	28
3.1 CONTROLE ADMINISTRATIVO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS ÚBlicos	29
3.2 MECANISMOS DE CONTROLE PREVISTOS PARA ORGANIZAÇÕES SOCIAIS	32
3.3 FISCALIZAÇÃO E CONTROLE SOBRE O NÚCLEO DE GESTÃO DO PORTO DIGITAL	35
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	40
REFERÊNCIAS.....	43

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em meio a um histórico de sutil crescimento econômico, fruto de uma crise interna iniciada por volta da década de 80, Pernambuco se encontra em uma posição privilegiada de destaque nacional atualmente. A partir de esforços de setores antes desconexos da sociedade, em 2000, é criado o Porto Digital, o maior Parque Tecnológico constituído por Empresas Nacionais e Transnacionais do Brasil.

O contexto econômico da época da criação da Organização Social tecnológica colaborou para o fortalecimento de um setor antes pouco visível na economia - dada a preferência do Estado em incentivar esferas historicamente atuantes, a exemplo do âmbito industrial, do sucroalcooleiro e, já no início do século, da área naval com o Porto de Suape.

O Porto Digital veio para aquecer uma economia adormecida pela crise dos demais setores, construindo um ambiente atrativo para a permanência de pessoas qualificadas no Estado, introduzindo a Indústria do Conhecimento nas esferas social e econômica de Pernambuco.

Dessa maneira, para o estudo proposto, será feita pesquisa bibliográfica dos elementos do Direito Administrativo a respeito do controle e da fiscalização sobre as Organizações Sociais, analisando, especificamente, o Núcleo de Gestão do Porto Digital. Atrelado aos fins da presente dissertação, será feita uma breve imersão, no âmbito do Direito Tributário, limitando-se, porém, a analisar uma das formas de fomento estatal utilizada pela Administração Pública a partir do Programa de Incentivo Fiscal às Empresas do Porto Digital em Pernambuco.

A pesquisa proposta estrutura-se sob a concepção exploratória, baseada em dados secundários. A rotina, na fase inicial da pesquisa, foi feita a partir da leitura da bibliografia geral coletada, com a produção de fichas resumidas, que permitiram uma maior organização acerca das discussões encontradas sobre a matéria. Em seguida, todos os dados obtidos foram devidamente sistematizados, objetivando a formação do arcabouço teórico e crítico que esta dissertação se propõe a analisar.

Assim, a partir do histórico de desenvolvimento econômico do Estado de Pernambuco, ressaltando-se a atuação da Administração Pública quanto ao fomento

proporcionado aos setores integrantes da chamada Indústria 4.0, o primeiro capítulo da presente dissertação explanará a dicotomia existente entre Direito Público e Direito Privado, contextualizando as chamadas Organizações Sociais (O.S.) a partir do elo jurídico formado com o Estado por meio do contrato de gestão.

Em seguida, o segundo capítulo se limitará a expor a cronologia histórica acerca dos fatores relevantes que possibilitaram o surgimento do Porto Digital na virada do século XXI. Neste contexto, como fruto de políticas públicas de natureza tributária, que objetivaram aquecer a economia inerte do final do século anterior, o Governo do Estado instaurou políticas de cunho tributário a determinados segmentos atuantes da economia pernambucana.

Incentivos fiscais são apenas uma das múltiplas formas do Estado fomentar o crescimento de áreas estratégicas no âmbito social. No entanto, hoje, em Pernambuco, percebe-se que a diversidade nos setores econômicos, além de levantar questionamentos sobre políticas públicas que visam aumentar a produtividade e eficiência das Indústrias em atividade, traz um válido debate sobre os mecanismos de controle e fiscalização utilizados pela Administração Pública que objetivam-se em resguardar o interesse coletivo por meio das O.S.

Tem-se a falsa concepção de que, ao se mencionar formas de controle e fiscalização de determinadas entidades, sejam elas públicas ou privadas, há apenas a atuação do Poder Legislativo, com o respectivo auxílio dos Tribunais de Contas, sobre as ações daquelas que, de algum modo, estão ligadas ao Estado. Falar sobre mecanismos que corroboram para a manutenção do interesse coletivo, a partir da defesa dos princípios que regem a Administração Pública, vai além das medidas adotadas por aqueles que, constitucionalmente, são responsáveis pelo Controle Externo.

Dessa maneira, a partir da discussão proposta acerca do controle e fiscalização sobre as entidades privadas devidamente qualificadas como Organizações Sociais (O.S.), o terceiro capítulo tem o objetivo de apresentar os mecanismos utilizados pelos múltiplos agentes responsáveis pela manutenção da eficiência que se espera do Núcleo de Gestão do Porto Digital a partir do Contrato de Gestão celebrado com o Estado de Pernambuco.

1. ANÁLISE JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Com o intuito de fomentar a problemática relacionada à fiscalização pelo poder público das atividades concernentes às Organizações Sociais (O.S.), analisando assim o impacto das empresas privadas na conjuntura econômica pernambucana, busca-se um estudo direcionado ao controle e fiscalização sobre as ações das empresas nacionais e transnacionais que compõem um dos maiores polos tecnológicos do Brasil - o Porto Digital.

Neste primeiro capítulo, serão apresentadas questões essenciais acerca do funcionamento das Organizações Sociais para que se exponha os questionamentos em torno do regime jurídico administrativo destas entidades - debates que se ampliam com a atuação privada e fiscalização pública existentes a partir do vínculo jurídico formado pelos contratos de gestão entre Administração Pública e O.S.

1.1 REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO: FUGA DO DIREITO PÚBLICO PARA O DIREITO PRIVADO?

“Toda ciência, para ser bem estudada, precisa ser dividida, ter as suas partes claramente discriminadas”¹. O professor, filósofo e jurista, Miguel Reale, em seu livro *Lições Preliminares de direito*, apresenta a ideia do enfoque dogmático da doutrina jurídica em sistematizar o estudo do direito com vistas a produzir modelos jurídicos válidos.

A partir do método tópico², conceituado por Tercio Sampaio Ferraz Jr., o direito se divide em sub esferas de estudo, auxiliando a organização da matéria ao mesmo tempo que traz discordâncias e questionamentos sobre a repartição e enquadramento de pontos que se correlacionam entre si.

As divisões que se encontram no estudo do direito *lato sensu* – direito natural e direito positivo; direito objetivo e direito subjetivo – fazem parte das dicotomias originadas pela necessidade de organizar e dividir as matérias conforme a similaridade dos

¹ REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 1976. Pág. 335.

² FERRAZ JR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. São Paulo: Atlas, 2003. Pág. 132.

conteúdos em análise jurídica³.

Tomando como base a divisão binária entre direito público e direito privado, o presente tópico terá como objetivo apresentar os questionamentos que surgem a partir da dicotomia entre regime de direito público e o de direito privado quando a esfera doutrinária a ser discutida é o estudo do direito administrativo atrelado a sua atuação perante as Organizações Sociais.

Dicotomia originada a partir do Direito Romano, a distinção entre direito público e direito privado formou-se nas expressões *publicum jus est quod ad statum rei romanae spectat* (indicando a utilidade pública, o direito público a respeito da coisa romana) e *privatum, quod ad singulorum utilitatem spectat* (que segue o critério particular da relação, trazendo o direito privado versando sobre o interesse de cada indivíduo)⁴.

As esferas jurídicas pública e privada se submetem a sistemas valorativos e normativos que destoam entre si, o que traz como fundamento para a doutrina administrativa brasileira tanto a teoria do sujeito quanto à chamada teoria do interesse⁵. Maria Sylvia Zanella di Pietro apresenta, de forma sucinta, a dicotomia analisada a partir da relação entre as duas teorias:

“De forma sintética, pode-se concluir que o direito público, composto por normas prevalentemente imperativas, tem por objeto a proteção predominante do interesse coletivo e a disciplina de relações que, caracterizadas pela verticalidade, têm por sujeito as pessoas jurídicas públicas ou as pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que agem em seu nome, numa posição de supremacia sobre as demais pessoas, em decorrência da parcela de poder público de que estão investidas. O direito privado, ao contrário, composto por normas prevalentemente facultativas, tem por objeto a proteção predominante do interesse individual e as relações que regula, caracterizadas pela horizontalidade, têm por sujeito pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, em situação de igualdade”.⁶

³FERRO, Murilo Ruiz. **Pontos de convergência entre as teses doutrinárias brasileiras quanto ao princípio da supremacia do interesse público sobre o particular**. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Mestrado em Direito. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2PRUJLi>. Acesso em: 15 de agosto de 2020. Pág. 36.

⁴REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 1976. Pág. 335.

⁵FERRO, Murilo Ruiz. **Pontos de convergência entre as teses doutrinárias brasileiras quanto ao princípio da supremacia do interesse público sobre o particular**. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Mestrado em Direito. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2PRUJLi>. Acesso em: 15 de agosto de 2020. Pág. 38.

⁶DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Do direito privado na administração pública**. São Paulo: Atlas, 1989. Pág. 27.

Dessa maneira, pode-se dizer que o regime de direito público se aplica no exercício da função pública, buscando satisfazer os interesses indisponíveis da sociedade, o que coloca a Administração em posição de verticalidade perante os particulares. O regime de direito privado, por outro lado, não detém das prerrogativas aplicadas ao poder público, colocando, assim, os indivíduos em igualdade de condições nas suas relações jurídicas, ou seja, numa posição de horizontalidade entre as partes.

Entretanto, o teórico francês, Charles Eisenmann, refuta qualquer valor divisório entre tais dicotomias. Para o autor, tal separação entre Direito Público e Direito Privado é meramente uma conveniência acadêmica, separando objetos de estudo focados em determinados problemas de vertentes destoantes, mas, de modo algum, antagônicos⁷.

A partir desta ótica, uma mesma regra pode vir a ser tomada como Direito Público ou Direito Privado, a depender da relação entre as partes envolvidas. Assim, segundo esta vertente fica refutada a ideia de que o Direito Público é composto por normas de natureza distinta das que se encontram inseridas no Direito Privado⁸.

Trazendo o questionamento acerca da dicotomia entre Direito Público e Direito Privado para o estudo do direito administrativo, pode-se dizer que o regime jurídico aplicável à Administração Pública é formado pelo conjunto de normas formadas por prerrogativas (princípio da supremacia do interesse público) e sujeições (princípio da indisponibilidade do interesse público).

Atualmente, dada a utilização de mecanismos do direito privado pela Administração Pública, tornou-se popular os questionamentos acerca da possível fuga do direito público para setores do direito privado. No entanto, a expressão “fuga para o direito privado” é datada ao ano de 1928, expressão utilizada por Fritz Fleiner em seu livro “Institutionem des Deutschen Verwaltungsrechts”, o que reforça a concepção de que o direito administrativo nunca se afastou do direito privado⁹.

A crescente parceria da Administração Pública com entidades privadas faz com

⁷GUIMARÃES, Bernardo Stobel. **O exercício da função administrativa e o direito privado**. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Doutorado em Direito. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2PVIU82>. Acesso em: 15 de agosto de 2020. Pág. 140.

⁸*Ibidem*. Pág. 142.

⁹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Revista de Direito da Administração Pública. Ano nº 01 – Volume nº 01 – Edição nº 02 – Jul/Dez 2016. Pág. 201 e 202.

que a ideia de consensualismo se torne mais recorrente. Ao afastar a dicotomia entre Direito Público e Direito Privado, tem-se a concepção de Charles Eisenmann revelando que o direito administrativo é o conjunto de regras de direito onde a Administração é o sujeito ativo ou passivo, não sendo relevante qual o direito que está sendo aplicado, mas sim, quais sujeitos fazem parte da relação em questão¹⁰.

1.2 GENERALIDADES SOBRE AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Com previsão legal, ao Poder Público é conferida a possibilidade de parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos com o objetivo de desconcentrar a prestação de serviços ditos essenciais perante o âmbito social. Com a Lei nº 9. 637 de 15 de maio de 1998, dispôs-se sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais.

Em meio a múltiplos conceitos, sintetiza-se que as organizações sociais são entidades de direito privado sem fins lucrativos, organizadas mediante forma legalmente prevista que recebem benefícios do poder público em vista da prestação dos serviços à população.

Em artigo publicado pela ANAPE (Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do DF), o Procurador Rafael Arruda Oliveira traz os seguintes dizeres acerca das O.S.:

“Com o aprofundamento das relações de parceria no âmbito do Poder Público, que ostenta cada vez mais um papel de regulador e fomentador e menos de executor direto de certos serviços públicos, ganham remarcado destaque os mecanismos por meio dos quais a Administração Pública celebra ajustes de colaboração ou de cooperação, em especial com as entidades privadas filantrópicas, designadamente as organizações sociais, para a prossecução de atividades sociais de relevância pública. Tal fenômeno, em que particulares desenvolvem atividades de interesse público a partir de impulso estatal, é revelador da assunção de novos papéis pelo Estado, mediante o cometimento de novas funções à Administração Pública.”¹¹

Desse modo, tem-se, cada vez mais, a desconcentração de determinados serviços

¹⁰GUIMARÃES, Bernardo Strobel. **O exercício da função administrativa e o direito privado**. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Doutorado em Direito. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2PVIU82>. Acesso em: 01 de agosto de 2020. Pág. 140.

¹¹OLIVEIRA, Rafael Arruda. **A Celebração de Contratos de Gestão com Organizações Sociais e os Limites de Aplicação da Lei Federal nº 8.666/93**. Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do DF. Disponível em: <https://bit.ly/3hVwub6>. Acesso em: 01 de agosto de 2020. Pág. 02.

essenciais de maneira colaborativa entre o Poder Público e as entidades privadas sem fins lucrativos.

Em estudo sobre as Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil (FASFIL) relativo ao ano de 2016, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou notas técnicas e conceituais acerca do assunto referente ao Terceiro Setor.

Usando a metodologia do *Hand-book on non-profit institutions in the system of national accounts*, elaborado pela Divisão de Estatística da Organização das Nações Unidas (ONU) em conjunto com a Universidade John Hopkins, são consideradas associações sem Fins Lucrativos no Brasil aquelas que se enquadrem simultaneamente em cinco critérios: 1. Entidades Privadas; 2. Entidades sem fins lucrativos; 3. Entidades institucionalizadas, ou seja, legalmente constituídas; 4. Entidades autoadministradas; 5. Entidades voluntárias.¹²

Importante ressaltar que, hoje, além dos cinco requisitos supracitados, existem outros critérios relevantes para a configuração de uma entidade no Terceiro Setor. Quanto à finalidade, é necessário que as organizações possuam propósito público, tendo a sociedade como destinatário. Caso a entidade se preste a beneficiar só os seus associados, não se configurará como finalidade pública ou interesse social.¹³

Ao discutir a natureza jurídica da entidade que se qualifica como Organização Social, determinados doutrinadores consideram as O.S. como entidades integrantes do Terceiro Setor. No entanto, ao se basear nos requisitos expostos anteriormente de enquadramento, falta às organizações sociais a autoadministração, ou seja, a administração própria de suas ações sem interferências externas.

Com base na Lei Federal nº 9.637/98, uma organização social deve contar com 20% a 40% de membros do Poder Público no seu Conselho de Administração¹⁴. Esta ótica, de fato, gera questionamentos acerca da possibilidade de uma organização social

¹²BRASIL, IBGE. **As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil**. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2XeH3Ow>. Acesso em: 01 de agosto de 2020. Pág. 13.

¹³SALIONE, Beatriz Camasmie Curiati. **Administração pública por resultados e os contratos de gestão em as organizações sociais: o uso do balanced scorecard como ferramenta de avaliação de desempenho**. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: Dissertação de Mestrado. São Paulo: 2013. Disponível em: <https://bit.ly/39Rrlsu>. Acesso em: 01 de agosto de 2020. Pág. 77.

¹⁴BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2DdTtPM>. Acesso em: 01 de agosto de 2020.

ser capaz de gerenciar suas próprias atividades, ficando a mercê da Administração Pública para seu próprio gerenciamento.

Quando a dependência das organizações sociais em relação ao Poder Público é questionada, surge uma vertente que aproxima as O.S. das entidades paraestatais ou, até mesmo, mescla os dois conceitos. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, por exemplo, ao apresentar as entidades paraestatais, incluindo assim as Organizações Sociais, afirma que o conjunto integra o chamado Terceiro Setor.¹⁵

De maneira sucinta, o Terceiro setor é compreendido como o conjunto de entidades privadas, sem fins lucrativos, não estatais, que se volta ao interesse público como fim. É um conceito extrajurídico não adotado explicitamente pelo direito brasileiro¹⁶, o que gera essas dicotomias doutrinárias presentes nos debates acerca da natureza jurídica das Organizações Sociais.

De todo modo, para o presente propósito desta dissertação, o que se vale são os decretos, tanto Estaduais, quanto Municipais, que vem legitimando o Núcleo de Gestão do Porto Digital como uma Organização Social, tendo como parâmetro a Lei nº 17.875/2013 que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais no âmbito do Município do Recife.

1.3 CONTRATO DE GESTÃO: VÍNCULO JURÍDICO ENTRE ESTADO E O.S.

Introduzido na Constituição com a Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998, o Contrato de Gestão pode ser conceituado como sendo um acordo de vontades firmado entre o Poder Público e os administradores de órgãos e entidades públicas que pertencem à Administração direta ou indireta¹⁷.

Interessante expor que o contrato de gestão teve sua base institucionalizada no direito francês inicialmente. Por volta do final da década de 1960, este formato de acordo

¹⁵DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12ª edição. São Paulo: Atlas, 2000. Pág. 399.

¹⁶SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle Estatal das Transferências de Recursos Públicos para o Terceiro Setor**. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: Tese de Doutorado. São Paulo: 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2EII9gf>. Acesso em: 02 de agosto de 2020. Pág. 40.

¹⁷MENDONÇA, Maria Lírída Calou de Araújo. **Entre o Público e o Privado: As Organizações Sociais no Direito Administrativo Brasileiro e Participação Democrática na Administração Pública**. Recife: UFPE. Faculdade de Direito do Recife. 2004. Tese de Doutorado em Direito. Disponível em: <https://bit.ly/30EqgGR>. Acesso em: 02 de agosto de 2020. Pág. 116.

foi a alternativa utilizada para enfrentar o elevado grau de ineficiência das empresas públicas da França, sem adotar políticas de privatização efetivas. Acima da busca por maior eficiência na Administração Pública no País, o que se visou, ao instituir o modelo de contrato de gestão, foi preservar o Estado francês como controlador da economia da Nação, conservando, assim, o tradicionalismo estatal daquela região¹⁸.

Fazendo um paralelo com a situação brasileira, percebe-se a semelhança das razões que formularam a concepção do contrato de gestão na França com o contexto brasileiro à época da adoção desta prática contratualista no Brasil. De um modo mais abrandado, a concepção de contrato de gestão veio para balancear uma autonomia gerencial, focada em uma maior eficiência, juntamente com um estabelecimento de um controle de resultados, por parte do Estado, sem instaurar uma política de privatização.

As peculiaridades do contrato de gestão são apresentadas resumidamente nos dizeres de José Eduardo Sabo Paes, Procurador de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios:

“Por parte do Poder Público contratante, o contrato de gestão é um instrumento de implementação, supervisão e avaliação de políticas públicas, de forma descentralizada, racionalizada e autonomizada, na medida que vincula recursos ao atingimento de finalidades públicas. Por outro lado, no âmbito interno das organizações (estatais ou não estatais) contratadas, o contrato de gestão se coloca como um instrumento de gestão estratégica, na medida que direciona a ação organizacional, assim como a melhoria da gestão, aos cidadãos/clientes beneficiários de determinadas políticas públicas.”¹⁹

É importante ressaltar que, apesar do contrato de gestão está constitucionalizado no ordenamento pátrio, não existe no direito brasileiro lei específica regulamentando os contratos de gestão. Com a lei federal nº 9.637/98, o que foi sistematizado foi o contrato de gestão celebrado entre o Poder Público e as Organizações Sociais.²⁰ Tal lei traz como objeto do estudo proposto a ordenação acerca dos contratos de gestão no âmbito de

¹⁸NÓBREGA, Thereza Christine de Albuquerque. **As Organizações Sociais: Uma Tentativa de Mudança do Paradigma de Gestão Pública Social no Brasil**. Recife: UFPE: Tese de Mestrado em Direito, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/33IIBFE>. Acesso em: 02 de agosto de 2020. Pág. 65.

¹⁹PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários**. 2ª edição. Brasília: Brasília Jurídica, 2000. Pág. 71 e 72.

²⁰MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo. **Entre o Público e o Privado: As Organizações Sociais no Direito Administrativo Brasileiro e Participação Democrática na Administração Pública**. Recife: UFPE. Faculdade de Direito do Recife. 2004. Tese de Doutorado em Direito. Disponível em: <https://bit.ly/30EggGR>. Acesso em: 02 de agosto de 2020. Pág. 117.

atuação das O.S.

A natureza jurídica do Contrato de Gestão encontra-se destoante dos convênios firmados por órgãos públicos e dos contratos administrativos *lato sensu*. Não se trata de delegação de serviços públicos, é válido reforçar. O vínculo formado entre o Estado e a entidade privada sem fins lucrativos é de colaboração²¹.

É interessante notar, no entanto, que, mesmo sob a regência dos Princípios da Administração Pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dispostos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 -, às O.S. ficam excluídas algumas obrigações concernentes à Administração Pública, a exemplo do instituto de licitação previsto na Lei 8.666 de 1993. Nesta situação, ficará a cargo da organização social a obrigação de publicizar o regulamento que irá expor os procedimentos para a contratação de obras, serviços e compras com os recursos advindos esfera pública²².

Nas normas do Contrato de Gestão deve-se fazer a estipulação minuciosa dos direitos e deveres entre os acordantes. Destoando dos contratos administrativos previstos na Lei 8.666 de 1993, que preveem a intangibilidade da equação econômico-financeira, existe nos contratos de gestão uma “reserva moral” que deve ser obedecida pelo Estado.²³

É uma espécie de acordo de gerenciamento que visa delimitar metas traçadas previamente²⁴, evitando, assim, a alteração unilateral do contrato por ambas as partes do acordo, objetivando, dessa forma, uma maior eficiência da parceria público privada.

Firmada a parceria por meio do estabelecimento dos objetivos a serem atingidos pela organização social, bem como determinando as formas de auxílio que serão disponibilizadas pelo Poder Público à entidade privada, é estabelecido que “a atividade

²¹MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo. **Entre o Público e o Privado: As Organizações Sociais no Direito Administrativo Brasileiro e Participação Democrática na Administração Pública**. Recife: UFPE. Faculdade de Direito do Recife. 2004. Tese de Doutorado em Direito. Disponível em: <https://bit.ly/30EggGR>. Acesso em: 02 de agosto de 2020. Pág. 119.

²²SALIONE, Beatriz Camasmie Curiati. **Administração pública por resultados e os contratos de gestão em as organizações sociais: o uso do balanced scorecard como ferramenta de avaliação de desempenho**. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: Dissertação de Mestrado. São Paulo: 2013. Disponível em: <https://bit.ly/39Rrlsu>. Acesso em: 02 de agosto de 2020. Pág. 84.

²³MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo. **Entre o Público e o Privado: As Organizações Sociais no Direito Administrativo Brasileiro e Participação Democrática na Administração Pública**. Recife: UFPE. Faculdade de Direito do Recife. 2004. Tese de Doutorado em Direito. Disponível em: <https://bit.ly/30EggGR>. Acesso em: 02 de agosto de 2020. Pág. 120.

²⁴BRASIL. **Organizações Sociais - Cadernos do MARE 9**. Brasília: Ministério da Administração e de Reforma do Estado, 1998. Volume 2. Pág. 37.

de fiscalização deve ser exercida pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada²⁵, assunto este que será tratado no terceiro capítulo, quando serão analisados os limites e imposições atrelados à fiscalização das Organizações Sociais.

Desse modo, o contrato de gestão é um compromisso tanto da Administração Pública, quanto da organização social responsável pelo fomento e execução das atividades de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde²⁶ como dispõe o art. 5º da Lei nº 9.637/98. Visa, portanto, incrementar competitividade e eficiência na Administração Pública, aproximando-se do funcionalismo daquelas empresas privadas que têm por fim a consecução do interesse público²⁷.

2. CRONOLOGIA DE PERNAMBUCO NA CONJUNTURA TECNOLÓGICA CRIATIVA

Fruto de políticas públicas de natureza administrativo-fiscal, objetivando aquecer a economia inerte do final do século anterior, o Governo do Estado iniciou políticas de incentivos fiscais a determinados segmentos atuantes da economia pernambucana.

Assim, como forma de estimular a fixação de Empresas Nacionais e Transnacionais ligadas às áreas de tecnologia e inovação, em 2006, surge o Programa de Incentivos Fiscais às Empresas do Porto Digital, concedendo um abatimento na alíquota do ISSQN (Imposto sobre Serviço de qualquer Natureza) de 5% para 2% para as Empresas inseridas no Polo Tecnológico que atuam em atividades ligadas aos serviços de informática, educação, cinematografia, design entre outros ofícios.

Dessa maneira, por meio de uma retrospectiva temporal, pretende-se levantar questões relacionadas às problemáticas que se estabelecem ao legitimar uma

²⁵SALIONE, Beatriz Camasmie Curiati. **Administração pública por resultados e os contratos de gestão em as organizações sociais: o uso do balanced scorecard como ferramenta de avaliação de desempenho**. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: Dissertação de Mestrado. São Paulo: 2013. Disponível em: <https://bit.ly/39Rrlsu>. Acesso em: 10 de agosto de 2020. Pág. 84.

²⁶NÓBREGA, Thereza Christine de Albuquerque. **As Organizações Sociais: Uma Tentativa de Mudança do Paradigma de Gestão Pública Social no Brasil**. Recife: UFPE: Tese de Mestrado em Direito, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/33IIBFE>. Acesso em: 10 de agosto de 2020. Pág. 67.

²⁷SOUTO, Marcos Juruena. **Desestatização, Privatização, Concessões, Terceirizações e Regulação**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2001. Pág. 529.

Organização Social no Estado, trazendo como exemplo, a controvertida política pública estadual que, a partir do Programa de incentivos fiscais concedidos pela Prefeitura do Recife às empresas que atuam dentro do Porto Digital, visa diversificar os setores da economia local.

2.1 CONTEXTO ECONÔMICO DE PERNAMBUCO NO FINAL DO SÉCULO XX

A chamada década perdida, correspondendo aos anos 80, foi marcada, no âmbito econômico, pela hiperinflação juntamente com o endividamento estatal impactando a estabilidade econômica nacional. A Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) revelou que, entre 1980 e 1989, a inflação média brasileira foi de 233,5% ao ano, subindo para 499,2% na década seguinte²⁸.

Os reflexos do aumento dos gastos públicos durante o governo militar e a elevação do endividamento externo, fruto da política de substituição das importações, gerando o intitulado milagre econômico do final dos anos 1960, início dos anos 1970, contribuíram para a desaceleração da economia nos anos posteriores²⁹, embasando, assim, os sucessivos planos de estabilização econômica dos anos seguintes.

Em meio a estagnação da economia brasileira - repercutindo, por certo, na realidade financeira das regiões e de seus respectivos Estados - Pernambuco cresceu, em média, menos que a economia do Nordeste, que, por seu turno, teve um crescimento inferior à economia brasileira no período de 1985 a 1995.

A situação da economia local agravou-se pelo índice de produção negativo da indústria em conjunto com a decadência do setor açucareiro (resultado da prolongada estiagem que impactou negativamente a atuação da economia agrícola no Semiárido)³⁰, intensificando, assim, a crise pela falta de diversificação dos setores atuantes na

²⁸ CARMO, Heron do; MARÇAL, Emerson; ROSSI, Pedro; SILBER, Davi Simão. **Como os governos controlam a inflação?** G1 Economia. [s.d.]. Disponível em: <https://glo.bo/2UCZpZ8>. Acesso em: 10 de agosto de 2020.

²⁹ *Ibidem*. Disponível em: <https://glo.bo/2UCZpZ8>. Acesso em: 10 de agosto de 2020.

³⁰ RECENA, JOÃO. **Pernambuco no início do século XXI**. In: ARAUJO, Tania Bacelar de; ARAUJO, Tarcisio Patricio de. Socioeconomia Pernambucana: Mudanças e Desafios. Recife: Cepe, 2018. Pág. 8.

economia do Estado naquela época³¹.

Não se limitando às questões climatológicas, que apenas corroboraram para a situação de precarização da economia Pernambucana, outros motivos se encontraram presentes, impactando fortemente o declínio da economia do Estado, a exemplo do forte crescimento econômico de outros Estados do Nordeste, como Bahia e Ceará.

Com o auxílio de políticas de incentivos fiscais, os Estados Cearense e Baiano se industrializaram com maior facilidade, alavancando, respectivamente, a especialização de sua indústria têxtil, vestuária e de calçados, e das esferas químicas e petroquímicas - colaborando, assim, para o definhamento da economia pernambucana no contexto regional.

Desde as intempéries climáticas, que afetaram o primeiro setor da indústria sucroalcooleira do Estado, aos destaques industriais da Bahia e do Ceará, que redirecionaram a política de incentivos fiscais para o fomento das suas economias internas – gerando uma concorrência desequilibrada dos setores que receberam incentivos fiscais – muitas foram as causas que deram ensejo ao enfraquecimento da atuação econômica Pernambucana.

A instabilidade econômica no Estado foi gerada a partir de questões macroeconômicas presentes no seio brasileiro naquela época, em conjunto a diversos fatores de cunho regional. Ceará e Bahia, por exemplo, passaram a ser mais tecnológicos, eficazes e modernos, quando comparados à estagnação e ao atraso dos mesmos setores industriais em Pernambuco.

Importante notar ainda que, em meio ao enfraquecimento da atuação da SUDENE, no início dos anos 2000, com a falta de mecanismos nacionais voltados ao impulsionamento econômico do Nordeste, cada governo estadual optou por agir particularmente em prol de aquecer suas economias por meio de políticas públicas próprias, originando o que se presencia na economia regional hoje: as guerras fiscais.

Utilizando-se, predominantemente, de reduções tributárias³² como forma de incentivar a fixação de Empresas Nacionais e Transnacionais em seu território, os

³¹VASCONCELOS, José Romeu de; VERGOLINO, José Raimundo. **Pernambuco: Economia, Finanças Públicas e Investimentos nos anos de 1985 a 1996**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1999. Disponível em: <https://bit.ly/2vqWecC>. Acesso em: 10 de agosto de 2020. Pág. 11.

³²*Ibidem*. Pág. 62.

Estados contornaram a situação da falta de políticas de desenvolvimento regional, haja vista o maior interesse da União em estabilizar a economia flutuante do final do século.

Dessa forma, com o fim de superar o retrocesso econômico na sociedade pernambucana, viu-se a necessidade de buscar-se alternativas inovadoras que não dependessem dos segmentos em queda para alavancar a econômica paralisada.

Não é à toa, por certo, que os maiores programas de incentivos fiscais formulados pelo Estado de Pernambuco foram ofertados a partir do final da década de 90, início dos anos 2000 – a exemplo do PRODEPE (Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco) e do PROIND (Programa de Estímulo à Indústria do Estado de Pernambuco) – como forma de tornar o Estado atrativo à fixação e ao investimento de empresas nacionais e transnacionais em seu domínio.

Em meio ao cenário inovador do início dos anos 2000, como forma de dinamizar os setores econômicos em atividade, não se limitando apenas aos segmentos industriais de praxe, bem como visando não depender exclusivamente dos setores primários da economia do Estado, um novo campo foi inserido em Pernambuco com a missão de introduzir o cenário tecnológico internacional no contexto estadual.

O Porto Digital, criado em 2006, e regido pela Lei nº 17.244, possibilitou a interação de empresas transnacionais com as empresas nacionais atuantes nas áreas de Economia Criativa (EC), Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e Tecnologias para cidades, incrementando, na economia do Estado, um setor altamente rentável e globalmente necessário.

Desse modo, entidades privadas, membros acadêmicos e o governo do Estado uniram-se em torno da necessidade de alterar o quadro econômico em Pernambuco, visando incentivar a diversificação de novos setores da economia local a prosperarem no contexto de pós recessão econômica.

Sabendo da importância da chamada *capacity building* - aptidão da população local para que ela mesma vença as dificuldades econômicas e sociais que as cercam em benefício próprio e de sua comunidade³³ - o Programa de Incentivo Fiscal (concedido às Empresas Nacionais e Transnacionais que atuam no Porto Digital) busca incentivar o

³³RECENA, JOÃO. **Pernambuco no início do século XXI**. In: ARAUJO, Tania Bacelar de; ARAUJO, Tarcisio Patricio de. *Socioeconomia Pernambucana: Mudanças e Desafios*. Recife: Cepe, 2018. Pág. 9.

P&D (Pesquisa e Desenvolvimento) nas áreas de tecnologia a fim de estabelecer Pernambuco como exemplo de Estado que busca inovação por meio do *know-how* digital.

2.2 RETROSPECTIVA TECNOLÓGICA EM PERNAMBUCO: DOS ANTECEDENTES SOCIAIS À CRIAÇÃO DO PORTO DIGITAL

A passagem do Século XX para o Século XXI indicou mudança na composição econômica do Estado. Não sendo mais possível se limitar a atuar nos setores enfraquecidos pelas turbulências climáticas, tributárias e econômicas da década de 80, Pernambuco se volta a dinamizar sua atuação em uma nova economia, a Economia do Conhecimento.

Caracterizada por concentrar infraestrutura e serviços de alto valor agregado, capital humano criativo e capital financeiro de risco, esse ramo da economia, voltado para a informação, propicia fluxos de conhecimento em uma escala global ao encorajar interações entre empresas e pessoas, fortalecendo vínculos de contribuição mútua em prol de uma maior eficiência produtiva na área de inovação³⁴.

Em uma breve retrospectiva³⁵, foi na década de 60 que ocorreu a implantação de um parque de computadores para o uso interno de entidades públicas em Pernambuco, iniciando-se, assim, os primeiros negócios privados de prestação de serviços.

Por sua vez, nos anos 70, um fato relevante ocorreu na esfera acadêmica: a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e a Universidade Católica de Pernambuco (Unicap) começaram a oferecer bacharelado em ciência da computação, surgindo, assim, as primeiras bases acadêmicas a estudar esse ramo da ciência.

A criação do Departamento de Estatística e Informática na UFPE trouxe uma maior autonomia aos estudos na área de computação³⁶, iniciando a formação do capital humano à nível superior para prover demandas dos novos setores da economia.

³⁴SABOYA, Francisco; QUERETTE, Emanuel. **Porto Digital: Uma plataforma para a nova economia em Pernambuco**. In: ARAUJO, Tania Bacelar de; ARAUJO, Tarcisio Patricio de. *Socioeconomia Pernambucana: Mudanças e Desafios*. Recife: Cepe, 2018. Pág. 279 e 280.

³⁵SABOYA, Francisco. **Porto Digital: 18 anos e uma breve cronologia**. Memória do Futuro. Disponível em: <https://bit.ly/328sNbd>. Acesso em: 15 de agosto de 2020.

³⁶*Ibidem*. Disponível em: <https://bit.ly/328sNbd>. Acesso em: 15 de agosto de 2020.

Em meados dos anos 80, no entanto, os negócios de informação e tecnologia, que antes se limitavam a suprir as necessidades das entidades públicas - a exemplo da SUDENE, Chesf e Secretaria da Fazenda – passaram a se propagar no âmbito privado com maior impacto, ampliando seu porte e complexidade.

O Grupo Elógica constrói o primeiro computador em Pernambuco, o Corisco, e o retorno das operações do Grupo Financeiro Banorte – que desenvolveu os primeiros sistemas de automação bancária - trouxeram reflexos na esfera universitária, que, em 1983, cria o Departamento de Informática da UFPE (DI) desmembrado do Departamento de Estatística e Informática do Centro de Ciências Exatas e da Natureza³⁷, dando maior independência a essa área em ascensão.

Contudo, foi na década de 90 que os contextos social, acadêmico e econômico propiciaram a guinada necessária para o avanço da ciência da computação no Estado. Algumas iniciativas públicas instauradas nesta época geraram uma infraestrutura de dados e internet fundamentais para a construção de um ecossistema tecnológico em Pernambuco.

A instalação do Ponto de Presença na Internet (PoP-PE), a implantação no estado da Rede Nacional de Pesquisa pelo ITEP (Instituto de Tecnologia de Pernambuco) e a doação do prédio para a instalação do ITBC (Information Technology Business Center) foram algumas das ações que colaboraram para o desenvolvimento da área de conhecimento em Pernambuco³⁸.

A necessidade de mudar o rumo da crise econômica assolada no Brasil, e intensificada em Pernambuco, manifestou a importância de se buscar soluções em um setor, que, na década de 90, já se mostrava presente na sociedade pernambucana por meio das poucas empresas atuantes na indústria de software.

Introduzido no Estado, a partir de esforços acadêmicos ligados ao que hoje se conhece por CIn (Centro de Informática) da Universidade Federal de Pernambuco, juntamente com o interesse de empresas privadas ligadas ao desenvolvimento de software, atrelado às iniciativas públicas no campo da infraestrutura de dados e internet, o ecossistema tecnológico encontrou condições propícias para sua proliferação no

³⁷SABOYA, Francisco. **Porto Digital: 18 anos e uma breve cronologia**. Memória do Futuro. Disponível em: <https://bit.ly/328sNbd>. Acesso em: 15 de agosto de 2020.

³⁸*Ibidem*. Disponível em: <https://bit.ly/328sNbd>. Acesso em: 15 de agosto de 2020.

Estado no final do século passado.

Assim, a década de 90 veio unir instituições antes desconexas da sociedade em busca de uma solução para os seus problemas específicos. A recessão econômica presente em Pernambuco nos anos 80, não apenas impactou os setores primários e secundários do Estado. As empresas de software, que já estavam presentes timidamente na sociedade pernambucana desde a década de 60, fecharam por conta da estagnação econômica de seu setor.

No âmbito acadêmico, com esfriamento da economia, profissionais capacitados pela formação acadêmica não encontraram incentivos para se estabelecerem na região devido à conjuntura econômica da época, optando, assim, por migrarem para Estados e Países mais aquecidos nas áreas de tecnologia e conhecimento.

Neste cenário, a Academia sentiu a necessidade de promover debates em torno do segmento tecnológico Pernambucano, buscando formas de reaquecer a economia interna e manter os seus graduados colaborando com a Indústria de Software e de informação no Estado.

Juntamente com o apoio da Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia e dos segmentos empresariais de Tecnologia da Informação e Comunicação, o governo do Estado investiu R\$ 33 milhões para implementação das condições necessárias para atuação do Porto Digital³⁹, estruturado com base em duas iniciativas importantes que o antecederam: o programa Softex e a criação do Centro de Estudos e Sistemas Avançados do Recife (CESAR). Assim, diálogos foram construídos no seio do Centro de Informação da UFPE ensejando a criação do Porto Digital em 2000.

A instalação do Programa Softex – iniciativa federal patrocinada, em Pernambuco, pela Prefeitura do Recife em 1994 que associou empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), sem a finalidade lucrativa, visando introduzir o sistema de negócios de TIC em Pernambuco – bem como a criação do CESAR– que veio para solucionar o problema da “fuga dos cérebros”, construindo um ambiente propício para a capacitação de pessoas interessadas em utilizar Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) para solucionar múltiplos problemas nas áreas de engenharia, telecomunicação,

³⁹PORTO DIGITAL. **Política Pública**. Disponível em: <https://bit.ly/2UK6elm>. Acesso em: 15 de agosto de 2020.

educação, empreendedorismo e outras mais – foram de grande importância para produzir um ambiente favorável para a criação do Porto Digital.

Dessa maneira, em uma parceria entre a Prefeitura do Recife, Assespro/PE e a Softex Recife - sob um modelo de governança baseado em contratos de gestão firmados entre o governo e o Núcleo de Gestão do Porto Digital, sendo, portanto, uma associação civil qualificada como Organização Social (OS) pelo Decreto Estadual nº 23.212/2001⁴⁰ - o Porto Digital atua hoje com o auxílio do Programa de Incentivo Fiscal às Empresas nacionais e transnacionais localizadas em seu domínio, que concede benefícios fiscais sobre o Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) às Empresas ligadas à Economia Criativa (EC), Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e Tecnologias para cidades com base na Lei Municipal nº 17.244/2006.

2.3 POR TRÁS DA POLÍTICA PÚBLICA DO PROGRAMA DE INCENTIVOS FISCAIS CONCEDIDOS ÀS EMPRESAS DO PORTO DIGITAL

Entre inúmeras relações jurídicas com as entidades do terceiro setor, uma das técnicas de fomento estatal habitualmente utilizada é a isenção tributária. Com o intuito de proteger atividade de interesse público, o Estado exonera particulares de determinado ônus tributário⁴¹. Falar sobre incentivos fiscais é pôr na balança os prós e contras de uma política pública que envolve a ação do Poder Executivo em setores privados independentes da sociedade.

Faz-se mister, portanto, conhecer algumas das teorias econômicas que tratam sobre este assunto a fim de trazer para o âmbito jurídico uma das visões econômicas que auxiliam na compreensão da importância dos incentivos fiscais concedidos às empresas do Porto Digital, para a promoção de melhorias sociais e econômicas a partir do estímulo às atividades destas em solo Pernambucano.

Na órbita econômica, três abordagens acerca dos incentivos fiscais concedidos

⁴⁰SABOYA, Francisco; QUERETTE, Emanuel. **Porto Digital: Uma plataforma para a nova economia em Pernambuco**. In: ARAUJO, Tania Bacelar de; ARAUJO, Tarcisio Patricio de. Socioeconomia Pernambucana: Mudanças e Desafios. Recife: Cepe, 2018. Pág. 287.

⁴¹SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle Estatal das Transferências de Recursos Públicos para o Terceiro Setor**. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: Tese de Doutorado. São Paulo: 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2EII9gf>. Acesso em: 03 de outubro de 2020. Pág. 27.

pelo Estado são relevantes para o estudo proposto deste trabalho: as teorias neoclássica, desenvolvimentista e neoschumpeteriana.

De modo sucinto, a teoria neoclássica qualifica qualquer política fiscal como sendo desnecessária e indesejável – tendo em vista a redução do grau de eficiência econômica gerada – sendo apenas justificada a intromissão dessas políticas estatais quando se presenciam falhas de mercado - quando o uso de recursos não é produzido pelos próprios mecanismos da área de atuação.

A ótica desenvolvimentista, no entanto, considera a atuação do Estado como um elemento não apenas corretivo, mas, sim, ativo. Para esta abordagem, políticas estatais tem papel relevante na promoção do crescimento econômico, sendo imprescindíveis para a fomentação de alterações no desenvolvimento econômico da sociedade⁴².

Contudo, a teoria econômica que melhor se adequa à política pública promovida pelo Estado Pernambucano ao criar o Porto Digital é a abordagem do economista Joseph Alois Schumpeter.

Schumpeter criou toda uma teoria em volta da ideia de que o desenvolvimento econômico se baseia nas inovações como motor principal de seu funcionamento⁴³. A visão neoschumpeteriana é a favor da intervenção estatal, principalmente no que tange às inovações, haja vista defender que as políticas do Estado devem se voltar ao fortalecimento inovativo das empresas, concedendo, assim, estímulos fiscais, aos setores tecnológicos atuantes no Estado⁴⁴.

Entende-se que não é possível qualificar as políticas públicas de incentivos fiscais de um modo geral, afirmando que tais medidas são boas ou ruins. Essas práticas foram a forma que os governos locais encontraram de aquecer as próprias economias internas, visando minimizar as diferenças regionais crônicas insanáveis pela União.

⁴²ZUCOLOTO, Graziela Ferrero. **Origem de capital e acesso aos Incentivos Fiscais e Financeiros à Inovação no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012. Disponível em: <https://bit.ly/37Kaw5o>. Acesso em: 03 de outubro de 2020. Pág. 8 e 9.

⁴³COSTA, Odorico de Moraes Eloy da. **Desenvolvimento na perspectiva estruturalista e neoschumpeteriana – A inovação como elemento de convergência**. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2PcaU66>. Acesso em: 03 de outubro de 2020. Pág. 7.

⁴⁴RODHDE, Elisa dos Passos Costa. **Os Incentivos Fiscais como determinantes da Localização das Empresas Multinacionais de Alta Tecnologia**. Tese (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Economia do Desenvolvimento. Porto Alegre, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2uf2VxY>. Acesso em: 03 de outubro de 2020. Pág. 27.

Não é uma prática isenta de falhas, todavia. A chamada guerra fiscal cria um ambiente competitivo entre os Estados, o que reforça as disparidades locais ao intensificar ações concorrenciais extremas e não-cooperativas entres os Entes da Federação que disputam, de maneira unilateral, a atração de empreendimentos para seus territórios.

Como solução para as denominadas guerras fiscais, um segmento da doutrina econômica defende que a política de incentivos fiscais deve ser estruturada e imposta apenas pela órbita nacional⁴⁵, e não pelos segmentos estaduais como vem sendo desde o final do século XX.

Segundo esta corrente, sob a perspectiva macroeconômica, os segmentos industriais se fixariam no Brasil de qualquer modo, seja estando em um determinado Estado, seja adentrando na esfera de outro. Assim, caso nenhum Estado praticasse tais políticas atrativas, o País não deixaria de arrecadar os impostos de modo completo e ainda acolheria as empresas em qualquer um dos Estados do Brasil, impedindo a concentração de capital em determinadas regiões.

De todo modo, voltando-se para a realidade Pernambucana, percebe-se, então, que as três teorias econômicas apresentadas podem ser utilizadas para embasar a política pública de incentivos fiscais concedidos às Empresas do Porto Digital.

Sob a ótica clássica, os incentivos fiscais são instrumentos com fim de corrigir as falhas de mercado ocasionadas pela recessão do Estado no final do século passado, adotando, assim, um cunho finalista para atuação do governo sobre os setores abalados pela crise econômica.

Fundamentando-se na linha desenvolvimentista, no entanto, tem-se que o papel do Estado está mais atrelado a uma ótica de complementariedade com as demais entidades privadas sob sua guarda. Não se necessita de lapsos na economia para que o Estado aja em auxílio das instituições atuantes em seu meio.

Contudo, acredita-se que a visão neoschumpeteriana é a que mais colabora para embasar as intromissões estatais por meio de incentivos fiscais - como forma de

⁴⁵RODHDE, Elisa dos Passos Costa. **Os Incentivos Fiscais como determinantes da Localização das Empresas Multinacionais de Alta Tecnologia**. Tese (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Economia do Desenvolvimento. Porto Alegre, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2uf2VxY>. Acesso em: 03 de outubro de 2020. Pág. 66.

promover um aquecimento naqueles setores que promovem inovação tecnológica à sociedade.

Em acréscimo a essa tese econômica, válida a atitude do Estado ao recorrer à prática de oferecer incentivos fiscais a determinados segmentos da economia estadual – indústria, complexo portuário e porto tecnológico, apenas para citar alguns – o pronunciamento dos economistas José Romeu de Vasconcelos e José Raimundo Vergolino em artigo científico publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) a respeito do quadro econômico de crescimento baixo de Pernambuco entre 1985 a 1995:

“As evidências acerca das finanças públicas do estado de Pernambuco indicaram um quadro desconfortável. O índice investimento/despesas orçamentárias mostra trajetória claramente decrescente e alcança o seu patamar mais baixo em 1995. Constata-se a quase total incapacidade do governo estadual em promover, com recursos próprios, um processo de alavancagem do crescimento autossustentado do Estado.”⁴⁶

As conclusões dadas pelos autores acerca da economia Pernambucana no final do século passado tem a importante finalidade de reafirmar a incapacidade econômica do Estado de reerguer-se por conta própria naquele período, precisando, assim, reduzir a contribuição tributária de alguns setores como forma de incentivar a produção destes, a fim de reaquecer a economia do Estado.

Entretanto, ao se debruçar a analisar o desenvolvimento de uma região, tem-se a infraestrutura econômica como um componente fundamental na escolha das Empresas de se fixarem em determinado Estado.

Pesquisas realizadas pela Ad Diper (Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco) e Condepe/Fidem (Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco) constataram que a política de atração de investimentos adotada em Pernambuco, hoje, abarca três pilares⁴⁷: 1. Concessão de incentivo fiscal para as empresas que demonstrem interesse em se fixar em solo estadual; 2. Realização de

⁴⁶VASCONCELOS, José Romeu de; VERGOLINO, José Raimundo. **Pernambuco: Economia, Finanças Públicas e Investimentos nos anos de 1985 a 1996**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1999. Disponível em: <https://bit.ly/2vqWecc>. Acesso em: 03 de outubro de 2020. Pág. 44.

⁴⁷FROTA, Isabella Leitão Neves. **Evolução recente da economia pernambucana: as políticas em curso e seus impactos no crescimento do Estado**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Economia. Recife, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2UTGUzJ>. Acesso em: 03 de outubro de 2020. Pág.21

melhorias na infraestrutura no estado através de projetos de cunho logístico, energético, e de planejamento urbano; 3. Auxílio das indústrias nacionais e locais ao fornecerem equipamentos e materiais às empresas que adentram em Pernambuco.

É impreterível, portanto, esclarecer que políticas públicas de incentivos fiscais não suprem, em sua totalidade, as problemáticas sociais presentes no âmbito econômico do Estado. A utilização de incentivos fiscais como política de desenvolvimento interno tem suas limitações, visto que os mesmos não possuem o poder de modificar a estrutura produtiva que compõe seu quadro econômico⁴⁸.

3. ENTRE ÂMBITOS PRIVADOS, VISA-SE O PÚBLICO

Por meio de Decretos Estaduais e Municipais, o Núcleo de Gestão do Porto Digital se legitima, ano após ano, como Organização Social no âmbito municipal. Para efeitos jurídicos, esta qualificação o inclui no chamado Terceiro Setor: serviços de interesse público prestados por entidades privadas por meio do regime de cooperação.

Em contrapartida ao recebimento de determinados benefícios do Poder Público, o título outorgado de Organização Social promove à Administração, por meio do Tribunal de Contas do Estado e de outras entidades, um maior controle sobre as empresas privadas que recebem verbas orçamentárias que visem a realização de atividades assistenciais próprias do Setor Público.

A partir dessa qualificação de O.S., o Porto Digital se insere na comunidade Pernambucana trazendo reflexões acerca de sua atuação público-privada, bem como levantando questões em torno das múltiplas formas de controle e fiscalização sobre suas atividades que visem o interesse da comunidade por meio da celebração do contrato de gestão com o Poder Público.

⁴⁸ FROTA, Isabella Leitão Neves. **Evolução recente da economia pernambucana: as políticas em curso e seus impactos no crescimento do Estado**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Economia. Recife, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2UTGUzJ>. Acesso em: 07 de outubro de 2020. Pág. 65 e 66

3.1 CONTROLE ADMINISTRATIVO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS

Em relatório acerca de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 1923), o Ministro Relator Ayres Britto traz a afirmação de que a atuação do poder público no domínio econômico e social pode ser viabilizada tanto por intervenção direta – concedendo acesso a utilidades materiais aos respectivos beneficiários – quanto por meios indiretos – por meio de mecanismos jurídicos que possibilitem aos particulares executarem atividades de interesses públicos⁴⁹.

Ao dizer que “o cumprimento efetivo dos deveres constitucionais de atuação estará, invariavelmente, submetido ao que a doutrina contemporânea denomina de controle da Administração Pública sob o ângulo do resultado”⁵⁰, tem-se sedimentando o entendimento do Supremo Tribunal de Federal do necessário controle administrativo sobre as atividades de interesse público desempenhadas por entidades privadas a partir da consagração dos vínculos jurídicos com o Poder Público.

Entre inúmeras relações jurídicas do Estado com o terceiro setor, existe uma na qual se visa promover e proteger determinadas atividades de interesse público realizadas por entes particulares. O fomento estatal utiliza-se, principalmente, de subvenções e renúncias de receitas para alavancar as ações dos entes do terceiro setor em prol das necessidades sociais vigentes, sem utilizar-se do emprego imediato de coação⁵¹.

Observando-se a norma suprema brasileira, vários são os dispositivos que trazem a previsão de atuação de particulares em atividades de interesse público. Setores como saúde, educação, cultura, meio ambiente, desporto, lazer, ciência e tecnologia, devidamente expressos na Constituição Federal, configuram-se como serviços públicos sociais, deveres do Estado e da Sociedade em promover o seu amplo acesso

⁴⁹CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Organizações sociais**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://bit.ly/30ESO2k>. Acesso em: 07 de outubro de 2020.

⁵⁰BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF**. Relator: Min. AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-254 DIVULG 16-12-2015 PUBLIC 17-12-2015. Disponível em: <https://bit.ly/3iEpVK7>. Acesso em: 07 de outubro de 2020.

⁵¹SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle Estatal das Transferências de Recursos Públicos para o Terceiro Setor**. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: Tese de Doutorado. São Paulo: 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2EII9gf>. Acesso em: 07 de outubro de 2020. Pág. 27.

concomitantemente às ações da iniciativa privada.

Corroborando para o estudo, pode-se observar na tabela⁵² a seguir que, ao pensar no controle do fomento estatal sobre as atividades de interesse público desempenhadas por entidades do terceiro setor, tem-se a concepção que este tipo de controle visa assegurar a legalidade dos atos de fomento estatal desempenhados com base em princípios (impressoalidade, eficiência, moralidade, publicidade e demais outros) e regras que regem a administração pública.

Tabela 1.1 – Fomento estatal ao terceiro setor e controle do fomento estatal ao terceiro setor: finalidades e técnicas

FUNÇÕES PÚBLICAS	
A) FOMENTO ESTATAL ÀS ATIVIDADES DO TERCEIRO SETOR	
B) CONTROLE DO FOMENTO ESTATAL ÀS ATIVIDADES DO TERCEIRO SETOR	
A) Função pública de fomento	B) Função pública de controle
Finalidades	Finalidades
<ul style="list-style-type: none"> • Promoção ou proteção de certas atividades de interesse público desempenhadas por entidades do terceiro setor 	<ul style="list-style-type: none"> • Legalidade, legitimidade e economicidade • Avaliação de resultados quanto à eficiência e eficácia • Princípios constitucionais e legais da administração pública, como os da publicidade, impessoalidade e motivação
Técnicas	Técnicas
<ul style="list-style-type: none"> • Subvenções • Renúncias de receitas: <ul style="list-style-type: none"> - Imunidade tributária - Isenção tributária 	<p><i>Exemplos de técnicas de controle das subvenções:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Técnicas de controle prévio <ul style="list-style-type: none"> - Planejamento - Credenciamento - Licitação - Contratualização • Técnicas de controle concomitante <ul style="list-style-type: none"> - Processo de contratação de fornecedores - Acompanhamento da execução • Técnicas de controle posterior <ul style="list-style-type: none"> - Prestação de contas

Fonte: SOUZA, 2009.

Em acréscimo ao exposto, a Constituição Federal colabora para o entendimento da necessidade de se resguardar todas as formas de controle (interno e externo) capazes de fiscalizar as múltiplas relações jurídicas acordadas com a Administração Pública.

Com previsão no artigo 74, o controle interno da Administração Pública determina

⁵²SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle Estatal das Transferências de Recursos Públicos para o Terceiro Setor**. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: Tese de Doutorado. São Paulo: 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2E1l9gf>. Acesso em: 07 de outubro de 2020. Pág. 34.

à Administração dos três poderes a manutenção de um sistema integrado de controle interno com a finalidade de: 1. avaliar os cumprimentos das metas previstas no plano plurianual; 2. a execução dos programas e do orçamento; 3. de comprovar e avaliar a legalidade quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; 4. de exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias⁵³.

Por outro lado, acerca do controle externo, segundo parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal, prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.

A fiscalização e o controle sobre as entidades pertencentes ao Terceiro Setor não se limitam aos dispositivos constitucionais, no entanto. Pode-se dizer que existem dois grandes conjuntos normativos sobre o fomento estatal ao terceiro setor subdivididos em Regimes Gerais e Regimes Especiais, como disposto a seguir:

“Os **Regimes Gerais** são: *i) Regime Orçamentário-Financeiro*, que se encontra erigido, em plano infraconstitucional, sobre leis de 1964 e 2001 e, ainda, sobre a legislação orçamentária anualmente editada, notadamente as leis de diretrizes orçamentárias (LDO); *ii) Regime do Controle Interno da administração pública*, que se encontra erigido, em plano infraconstitucional, sobre leis de 2001 e 2003; e *iii) Regime do Controle Externo da administração pública*, erigido em plano infraconstitucional, sobre lei de 1992, aliada à significativa construção jurisprudencial do TCU acerca da matéria. Já os **Regimes Especiais**, em número de seis ao todo, são: *i) o Regime das Entidades de Utilidade Pública*, fundado em lei de 1935; *ii) o Regime das Entidades Benéficas de Assistência Social*, lastreado em lei de 1993; *iii) o Regime das Entidades Conveniadas*, baseado em lei de 1993; *iv) o Regime das Fundações de Apoio*, baseado em lei de 1994; *v) o Regime das Organizações Sociais*, ancorado em lei de 1998; e *vi) o Regime das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público*, erigido sobre lei de 1999.”⁵⁴(grifo meu)

Assim, quando se debruça a analisar o controle do fomento estatal, percebe-se que este é regido por múltiplos conjuntos normativos não sistematizados em uma única

⁵³MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo. **Entre o Público e o Privado: As Organizações Sociais no Direito Administrativo Brasileiro e Participação Democrática na Administração Pública**. Recife: UFPE. Faculdade de Direito do Recife. 2004. Tese de Doutorado em Direito. Disponível em: <https://bit.ly/30EqgGR>. Acesso em: 07 de outubro de 2020. Pág. 134.

⁵⁴SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle Estatal das Transferências de Recursos Públicos para o Terceiro Setor**. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: Tese de Doutorado. São Paulo: 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2EII9gf>. Acesso em: 07 de outubro de 2020. Pág. 36 e 37.

lei, sendo a lei nº 9.637/98 apenas um conjunto normativo dentre outros que regem o controle administrativo sob o terceiro setor. Desse modo, para os respectivos objetivos desta dissertação, será feita uma análise com maiores detalhes das formas utilizadas de controle sobre as Organizações Sociais.

3.2 MECANISMOS DE CONTROLE PREVISTOS PARA ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

As Organizações Sociais foram criadas no contexto de reforma do Estado pleiteada pelo ministro da época Bresser Pereira. Em um contexto que se buscava maior eficiência nas atividades estatais, foi-se editada a Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998, disciplinando a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, as O.S.⁵⁵.

Visando a prestação de serviços públicos ou serviços de relevante interesse público pelas entidades privadas qualificadas para tais atividades, as O.S., com base no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado⁵⁶, estão subordinadas a três mecanismos de controle essenciais para sua maior eficácia: o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil⁵⁷.

Similar ao controle dirigido às entidades da administração pública indireta (Princípio da tutela) no qual se analisa a consecução dos fins sem a observância dos meios utilizados para a realização da atividade (controle formal e, não, de cunho material)⁵⁸, às organizações sociais se faz esta espécie de fiscalização sob a égide do compromisso pactuado a partir do contrato de gestão com o intuito de garantir a observância de suas finalidades institucionais.

Desse modo, o primeiro mecanismo de controle das ações das organizações

⁵⁵DUALIBE, Felix Duarte de Barros. **Os mecanismos de controle previstos para as organizações sociais de saúde no Brasil: a comparação com mecanismos correlatos no controle de serviços de saúde**. São Paulo: Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, 2012. Tese de Mestrado em Ciências. Disponível em: <https://bit.ly/3itUSkj>. Acesso em: 07 de outubro de 2020. Pág. 26.

⁵⁶BRASIL. **Reforma e Mecanismos de Controle**. Brasília: Cadernos do MARE de Reforma do Estado: 1998. Pág. 36

⁵⁷MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo. **Entre o Público e o Privado: As Organizações Sociais no Direito Administrativo Brasileiro e Participação Democrática na Administração Pública**. Recife: UFPE. Faculdade de Direito do Recife. 2004. Tese de Doutorado em Direito. Disponível em: <https://bit.ly/30EqgGR>. Acesso em: 07 de outubro de 2020. Pág. 131

⁵⁸NÓBREGA, Thereza Christine de Albuquerque. **As Organizações Sociais: Uma Tentativa de Mudança do Paradigma de Gestão Pública Social no Brasil**. Recife: UFPE: Tese de Mestrado em Direito, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/33IIBFE>. Acesso em: 07 de outubro de 2020. Pág. 70.

sociais advem dos Tribunais de Contas. Antes de apresentar as respectivas competências e limites acerca do controle das O.S. pelos Tribunais de Contas, faz-se válida a exposição de uma manifestação do TCU que trata dos contratos de gestão com as organizações sociais, reforçando a importância do controle externo que vise a eficiência da atuação administrativa⁵⁹:

Essa orientação para os resultados estará fixada em parâmetros concretos, objetivados no contrato de gestão. O padrão avaliador a ser utilizado pelo Controle Externo passa a ser o conteúdo e o fiel cumprimento do contrato de gestão, pois nele devem estar fixados adequadamente os objetivos e metas da entidade, bem como os critérios e parâmetros de avaliação quantitativa e qualitativa (indicadores de desempenho).⁶⁰

O elo de parceria formado entre Organização Social e Administração Pública se faz por meio do contrato de gestão, atribuindo simultaneamente competências e limitações aos órgãos fiscalizadores das atividades concernentes ao interesse público.

É interessante notar que o *caput* do artigo 70 da Constituição Federal de 1988 estabelece a realização da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta ou indireta, não permitindo, a princípio, sua incidência sobre o terceiro setor parceiro do Estado. No entanto, quando se observa o parágrafo único do mesmo artigo citado, infere-se que, às Organizações Sociais, recai-se também o dever de prestação de contas, visto serem entidades privadas que operam com recursos públicos⁶¹.

Com base na Lei Federal nº 9.637, de modo sucinto, são três os momentos em que há a previsão da atuação da fiscalização dos Tribunais de Contas sobre as ações das O.S: 1. Na outorga da qualificação da entidade como organização social, analisando se a concessão desse título jurídico observou os requisitos exigidos pela lei regente e pelos princípios das Administração Pública; 2. Na formalização do contrato de gestão,

⁵⁹SALIONE, Beatriz Camasmie Curiati. **Administração pública por resultados e os contratos de gestão em as organizações sociais: o uso do balanced scorecard como ferramenta de avaliação de desempenho**. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: Dissertação de Mestrado. São Paulo: 2013. Disponível em: <https://bit.ly/39Rrlsu>. Acesso em: 07 de outubro de 2020. Pág. 54.

⁶⁰BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 592/1998**. Processo n. 004.170/1998-9. Relator: Benjamin Zymler. Plenário. Sessão 02 de setembro de 1998. BTCU 63/1998. Acesso em: 07 de outubro de 2020.

⁶¹SCHOENMAKER, Janaina. **Controle das Parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor pelos Tribunais de Contas**. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: Dissertação de Mestrado. São Paulo: 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3gQadLF>. Acesso em: 07 de outubro de 2020. Pág. 68

examinando o conteúdo do plano de trabalho das entidades para a execução dos projetos aprovados; 3. Na execução do contrato de gestão, por meio de auditorias, verificando tanto a utilização dos recursos públicos quanto os resultados previstos consoantes aos interesses públicos⁶².

Acerca da questão mencionada em tópico anterior que se debruça sobre a natureza jurídica das Organizações Sociais – se fazem parte, ou não, do chamado Terceiro Setor – se tratou de solucioná-la da seguinte forma para esta dissertação: será considerada parte do Terceiro Setor, sujeito, portanto, a todo o controle externo por parte dos Tribunais de Contas Estaduais previsto pela Constituição de 1988, toda entidade que, de algum modo, se beneficiar dos recursos oriundos do Estado.

Com este conceito posto, pode-se inferir que o mecanismo utilizado pelo Estado, por meio dos Tribunais de Contas, com o intuito de fiscalizar a gestão das O.S. sobre os recursos públicos investidos, é o contrato de gestão. Este mecanismo confere legitimidade ao Estado para que este defina formas de sua fiscalização naquela Organização Social sob sua vigilância por meio da tratativa acertada.

É importante lembrar que, tendo em vista a busca pelo Estado de uma maior eficácia de seus recursos investidos através das Organizações Sociais, o segundo mecanismo que é utilizado para controlar a ação destas entidades é o próprio mercado econômico. Por meio da concorrência, possível no meio privado, há maiores chances de obtenção de melhores resultados a menores custos sem a necessidade do uso do poder coercitivo. O mercado como mecanismo de controle oferece um ambiente favorável a uma maior variedade concorrencial, incentivando a eficiência das ações das O.S em busca do interesse coletivo⁶³.

Por fim, de grande importância, existe, ainda, a sociedade civil como um mecanismo de controle das atividades das organizações sociais. O objetivo final das O.S. precisa ser o interesse da comunidade no qual se encontra inserida. Dessa forma, os

⁶²FALCÃO, Elisabeth Couto. **Terceiro Setor: Fiscalização das Organizações Sociais e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público pelos Tribunais de Contas**. Revista Controle 2007. Publicação oficial do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Disponível em: revistacontrole.tce.ce.gov.br. Acesso em: 07 de outubro de 2020. Pág. 64 e 65.

⁶³MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo. **Entre o Público e o Privado: As Organizações Sociais no Direito Administrativo Brasileiro e Participação Democrática na Administração Pública**. Recife: UFPE. Faculdade de Direito do Recife. 2004. Tese de Doutorado em Direito. Disponível em: <https://bit.ly/30EqgGR>. Acesso em: 07 de outubro de 2020. Pág. 131.

grupos sociais que ali se encontram tendem a se organizar com o alvo de defender interesses próprios e comuns aos múltiplos setores da sociedade, visando o aperfeiçoamento do campo coletivo social⁶⁴.

3.3 FISCALIZAÇÃO E CONTROLE SOBRE O NÚCLEO DE GESTÃO DO PORTO DIGITAL

Alterações no ambiente econômico mundial arquitetam mudanças dos padrões técnicos de fomentação de novos modelos produtivos. A “indústria 4.0” assenta a passagem da Sociedade Industrial para uma nova Sociedade que toma como base a “Economia do Conhecimento” como propulsora de uma indústria em ascensão: a de software⁶⁵.

A dinâmica comercial e a troca de conhecimentos, especificamente ligados ao quarto setor da economia, colaboram para o reaquecimento de uma economia antes estagnada e que, hoje, mesmo sob recuperação “a passos lentos”, abriga em seu solo o maior e mais rentável parque tecnológico do Brasil⁶⁶.

Contando com mais de 330 empresas e intuições embarcadas no Estado de Pernambuco⁶⁷, o Porto Digital abriga instituições que desenvolvem softwares a partir de tecnologias avançadas, como inteligência artificial e automação, juntamente ao lado de entidades fomentadoras de outra área em crescimento: a de Economia Criativa.

Segundo o atual Presidente do Porto Digital, Pierre Lucena, em 2019, o faturamento das empresas atuantes nesse ecossistema tecnológico chegou a R\$ 2,3 bilhões⁶⁸ a partir do engajamento de empresas brasileiras como In Loco, Fusion e Insole

⁶⁴ MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo. **Entre o Público e o Privado: As Organizações Sociais no Direito Administrativo Brasileiro e Participação Democrática na Administração Pública**. Recife: UFPE. Faculdade de Direito do Recife. 2004. Tese de Doutorado em Direito. Disponível em: <https://bit.ly/30EggGR>. Acesso em: 10 de outubro de 2020. Pág. 131.

⁶⁵ ARAUJO, Tania Bacelar de. **O desenvolvimento socioeconômico de Pernambuco no início do século XXI: a propósito de síntese**. In: ARAUJO, Tania Bacelar de; ARAUJO, Tarcisio Patricio de. *Socioeconomia Pernambucana: Mudanças e Desafios*. Recife: Cepe, 2018. Pág. 316.

⁶⁶ BOLETIM UNICAP. **Franceses fazem visita ao Porto Digital**. Universidade Católica de Pernambuco. Redação em 26 de setembro de 2019. Disponível em: <https://bit.ly/34DuoYs>. Acesso em: 10 de outubro de 2020.

⁶⁷ PORTO DIGITAL. **Empresas Embarcadas**. Disponível em: <https://bit.ly/2GQynZb>. Acesso em: 10 de outubro de 2020.

⁶⁸ PORTO DIGITAL. **Porto Digital fecha 2019 com crescimento de 24%**. Disponível em: <https://bit.ly/38pOGVT>. Acesso em: 10 de outubro de 2020.

e de empresas transnacionais, a exemplo da Accenture, IBM e Microsoft.

O retorno econômico da atuação das empresas ligadas ao polo tecnológico dificulta maiores questionamentos acerca do impulso rentável que o Porto Digital gera na economia Pernambucana. Por outro lado, as ações vinculadas ao Núcleo de Gestão do Porto Digital abrem margem para indagações a respeito das obrigações acordadas de um retorno com vistas aos interesses da coletividade a partir do controle e fiscalização feitos pela Administração Pública por meio de órgãos como o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Como debatido ao longo de toda dissertação, o Núcleo de Gestão do Porto Digital configura-se como Organização Social por ser uma pessoa jurídica de direito privado, sem finalidades lucrativas, instituída por iniciativa de particulares e que, por meio do contrato de gestão celebrado, desempenha serviços públicos de natureza social⁶⁹.

Assim, a ideia de política pública como “processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos”⁷⁰, pode ser vinculada a natureza de O.S. do Porto Digital.

Por mais que esteja expresso na Constituição Federal que a titularidade do Controle Externo seja conferida ao Congresso Nacional com o respectivo auxílio do Tribunal de Contas (caput dos artigos 70 e 71), muitos são os agentes de controle responsáveis por fiscalizar o fomento aos serviços públicos prestados pelas entidades pertencentes ao terceiro setor.

O Poder Executivo (destacando a atuação da Controladoria Geral da União – CGU), o Poder Legislativo (principalmente as Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs), o Tribunal de Contas da União (e os respectivos Tribunais de Contas Estaduais), o Poder Judiciário, o Ministério Público, os cidadãos e as entidades integrantes da sociedade civil organizada,⁷¹ são alguns dos responsáveis pelo controle sobre os investimentos advindos da Administração Pública às empresas privadas configuradas

⁶⁹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Pág. 1145.

⁷⁰MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002. Pág. 11.

⁷¹SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle Estatal das Transferências de Recursos Públicos para o Terceiro Setor**. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: Tese de Doutorado. São Paulo: 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2EII9gf>. Acesso em: 10 de outubro de 2020. Pág. 31.

como O.S, por exemplo.

A Lei nº 9.637/98, que dispõe sobre a qualificação de entidades como O.S., traz a necessária atuação do Tribunal de Contas da União (artigo 9º), bem como do Ministério Público, da Advocacia Geral da União e das Procuradorias (artigo 10º) sobre as ações das respectivas empresas privadas a quem se destinam os bens e valores públicos com os devidos fins sociais.

Em meio aos múltiplos agentes responsáveis pelo controle e fiscalização das Organizações Sociais, tem-se como fundamental a ação dos Tribunais de Contas, o qual possuem competência definida no artigo 71 da Constituição Federal.

Apresentando-se como órgão técnico que joga contas, realiza inspeções e produz pareceres, o Tribunal de Contas, órgão auxiliar do Poder Legislativo, tem por competência fiscalizar as despesas da administração pública como o intuito de reconhecer e apurar possíveis ilegalidades e irregularidades⁷² daqueles responsáveis por apresentar as devidas contraprestações necessárias caso se configurem como aqueles elencados no respectivo parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal.

No entanto, observa-se que os artigos constitucionais citados anteriormente fazem menção ao Tribunal de Contas da União. Quanto ao repasse de recursos, tem-se o conhecimento de que fica a cargo do TCU a fiscalização de contas estaduais e municipais decorrentes de transfências de recursos oriundos da própria União.

Entretanto, por analogia, conforme preceitua o artigo 75 da Constituição Federal, as normas estabelecidas na seção que trata acerca da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, assim como os dos Tribunais e Conselhos de Contas do Municípios.

Dessa maneira, como fruto do Decreto Estadual nº 23.212/2001, O Núcleo Gestor do Porto Digital (NGPD), ao ser qualificado como Organização Social pelo Governador do Estado de Pernambuco, cumpre prestar contas ao Tribunal de Contas do Estado, bem como sendo devidamente acompanhado e fiscalizado por entidades como a Secretária de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTMA) e pela Agência Reguladora dos

⁷²PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018. Pág. 248.

Serviços Públicos Delegados (ARPE), como disposto no artigo 4º do próprio Decreto.

De fundamental importância apresentar, em processo tramitado perante o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE:04020303), pode-se observar a seguinte disposição no relatório:

“Considerando que o presente processo refere-se a documentos encaminhados pela Organização Social – Núcleo de Gestão do Porto Digital, formalizado nesta corte de contas como prestação de contas anual de organização social;

Considerando que nos termos da Resolução TC nº 020/2005, as Organizações Sociais – OS devem encaminhar as prestações de contas relativas aos contratos de gestão celebrados com a administração pública ao órgão descentralizador, as quais serão julgadas no bojo da prestação de contas do órgão ou entidade supervisora da OS, no caso em tela a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente – SECTMA;

Considerando ainda que tal prestação de contas foi equivocadamente formalizada e que não cabe a este tribunal julgar tal prestação de contas.

Sugere-se ao relator que o presente processo seja apensado ao processo TC nº 0402523-4, referente à prestação de contas do exercício de 2003 da SECTMA, passando a tramitar em conjunto.

(TCE-PE 04020303, Relator: CONSELHEIRO, EM EXERCÍCIO, CARLOS BARBOSA PIMENTEL, SEGUNDA CÂMARA, Data de Publicação: 16/03/2011)⁷³

Chega-se a conclusão, a partir do relatório parcialmente citado, de que a competência para receber a contraprestação das contas da gestão anual do Núcleo de Gestão do Porto Digital recai sobre a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTMA), como previsto pelo decreto que regula a O.S do Porto Digital.

Ao Tribunal de Contas do Estado, entende-se que este fica responsável por “julgar indiretamente” as contas do NGPD a partir da inclusão destas na contraprestação apresentada ao Tribunal do exercício anual do SECTMA.

Portanto, pode-se afirmar que a maneira como se impõe a fiscalização por parte do TCE-PE ao Núcleo de Gestão do Porto Digital se dá, principalmente, a partir das análises sobre a regularidade da execução anual do Contrato de Gestão vinculada ao exercício das atividades do Porto Digital através de Auditorias Especiais.

⁷³BRASIL. **TCE-PE 04020303**. Relator: Conselheiro em Exercício Carlos Barbosa Pimentel. Segunda Câmara. Data de Publicação: 16 de março de 2011. Disponível em: <https://bit.ly/34N5eXv>. Acesso em: 10 de outubro de 2020.

Através da apresentação de documentos formais ligados ao NGPD, como, por exemplo: a própria legislação que o qualifica como O.S., os documentos técnicos compilados e os relatórios anuais de prestação de Contas dos Contratos de Gestão⁷⁴, solidifica-se a atuação da Organização Social, e reforça-se a importância do princípio da publicidade como mecanismo de fiscalização e controle sobre as atividades fomentadas pela Administração Pública.

Assim, para os fins que foram propostos por esta dissertação, se adotou a concepção de que controlar é verificar e promover a conformidade da atuação da Administração Pública a um parâmetro (formulado a partir de princípios e regras que a regem) que se utiliza de técnicas amplas de controle do fomento estatal (consulta pública, pareceres e relatórios, por exemplo)⁷⁵ que visam a adequação ao que foi acordado a partir da relação jurídica construída entre entidades privadas com a Administração Pública.

⁷⁴PORTO DIGITAL. **Documentação**. Disponível em: <https://bit.ly/30PXa6Q>. Acesso em: 10 de outubro de 2020.

⁷⁵SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle Estatal das Transferências de Recursos Públicos para o Terceiro Setor**. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: Tese de Doutorado. São Paulo: 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2EII9gf>. Acesso em: 10 de outubro de 2020. Pág. 26.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciou-se a presente dissertação inquirindo sobre o regime jurídico administrativo em que se inserem as Organizações Sociais, questionando-se uma possível fuga do direito público para o direito privado. É fato que, embora haja uma válida discussão acerca da existência de um direito privado administrativo entre o meio acadêmico, esta tese se limitou a discutir sobre a dicotomia entre Direito Público e Direito Privado, acatando-se, para os devidos fins propostos, uma concepção que afasta tal divisão, assentando-se na existência de um consensualismo entre a Administração Pública e as entidades privadas quando se tem o contrato de gestão como vínculo jurídico entre Estado e O.S.

O cerne do estudo proposto foi analisar o controle e a fiscalização sobre a Organização Social do Porto Digital, com vistas a atuação da Administração Pública na esfera Privada. Em um contexto político que visava atribuir uma maior eficiência às atividades estatais, as O.S. foram disciplinadas pela Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998, caracterizando-se por serem entidades de direito privado sem fins lucrativos que recebem benefícios do poder público, dada a prestação de serviços ofertada à sociedade.

Em meio aos múltiplos pressupostos essenciais que tornam entidades privadas passíveis de serem configuradas como Organizações Sociais pelo Estado, questionou-se, no decorrer do texto, se a falta de autoadministração das O.S implicaria na não-inclusão dessas entidades no chamado Terceiro Setor, haja vista a porcentagem mínima necessária da presença de membros do Poder Público no Conselho de Administração da Organização para se caracterizarem como Organizações Sociais.

Por se tratar de um conceito extrajurídico, no sentido de não está disposto expressamente em nenhuma norma jurídica, abre-se margem as divergências doutrinárias acerca da conceituação do que se tem por Terceiro Setor. De todo modo, adotando a concepção de que se faz pertencente ao Terceiro Setor a entidade de natureza privada, sem finalidade lucrativa, não estatal que volta-se à finalidade pública, pode-se concluir que o Núcleo de Gestão do Porto Digital se qualifica como entidade inclusa no chamado Terceiro Setor por meio de sua natureza jurídica de Organização

Social.

Dessa maneira, após os breves esclarecimentos pontuados no decorrer do primeiro capítulo, partiu-se para uma breve apresentação do contexto econômico Pernambucano do final do século XX, trazendo um panorama geral da conjuntura tecnológica criativa no Estado a partir dos anos 80, com as consequências, para além das econômicas, da chamada década perdida.

Em meio a estagnação da economia brasileira, a situação social Pernambucana se agravou, tendo em vista a queda dos seus pilares de provento financeiro que se concentravam, na época, nos segmentos industriais e nos setores primários de produção. Sem uma maior diversidade de esferas atuantes economicamente no Estado, o Porto Digital é criado, em 2000, trazendo, como desafio, fomentar novas áreas de atuação em Pernambuco: a Indústria de Software e de Informação.

Assim, em uma parceria entre Prefeitura do Recife e entidades privadas ligadas às áreas de tecnologia e economia criativa - aquecida pelos diálogos presentes no ambiente do Centro de Informação da UFPE - o Porto Digital encontra espaço para atuar, configurando-se como Organização Social qualificada pelo Decreto Estadual nº 23.212/2001 e usufruindo do Programa de Incentivo Fiscal às Empresas localizadas dentro da esfera de atuação deste Pólo Tecnológico.

Ao tratar de forma concisa sobre os incentivos fiscais, pode-se afirmar que estes são importantes para atrair empresas nacionais e transnacionais com vistas a fortalecer a economia do Estado. No entanto, como discutido no segundo capítulo, quando se trata de atrair empresas que atuam na esfera tecnológica, os incentivos fiscais à inovação não são suficientes para estimulá-las por completo.

Há a necessidade de fortalecer o sistema nacional de inovação a partir do incentivo à pesquisa e desenvolvimento (P&D) da própria base educacional do Estado em que se almeja fomentar a atuação dessas empresas tecnológicas, resultando, assim, em uma nova configuração social por meio das capacitações locais.

Desse modo, por trás de políticas públicas de concessão de incentivos fiscais no âmbito Estadual, não se deve omitir a importância que investimentos na esfera estrutural da sociedade possuem ao visar atrair as Empresas para aquele ambiente econômico.

Chegando ao terceiro e último capítulo, a partir do concebimento como uma

política pública fomentadora de outras mais, o Núcleo de Gestão do Porto Digital possui a obrigação contraprestacional, de caráter econômico e social, perante os cidadãos representados pelos agentes públicos que manuseiam os mecanismos de controle e fiscalização capazes de averiguar se a finalidade social do contrato de gestão está sendo cumprida nos moldes acertados a partir dos princípios que regem o aparato público administrativo do Estado.

Conclui-se com a ideia de que, por mais que sejam as entidades privadas as prestadoras de serviços não exclusivos de caráter público sem finalidade lucrativa através de suas qualificações como Organizações Sociais, entende-se que o controle e a fiscalização recaem, ainda sim, sobre a própria Administração Pública no final das contas.

As empresas privadas que fazem parte do Terceiro Setor, são, de fato, responsáveis por gerirem, de modo eficaz, todo o investimento repassado para a concretização dos devidos objetivos sociais. Entretanto, percebe-se que, desde a qualificação da O.S pelo Poder Executivo até uma possível desqualificação do Título outorgado, todos os procedimentos, de uma forma ou de outra, passam pela fiscalização e aprovação de alguma entidade ligada à Administração Pública.

Tanto o controle anterior (no momento da verificação dos requisitos necessários para a configuração da habilitação das empresas privadas à condição de O.S), quanto o controle posterior e recorrente feito pelos Tribunais de Contas a partir de múltiplos relatórios periódicos (a título de exemplo), expressam a ideia de que a própria Administração Pública controla e fiscaliza seus próprios atos gerados a partir da constante validação dos requisitos necessários para se fazer habilitada uma Organização Social.

Portanto, entende-se que, por meio do controle finalístico e da fiscalização da gestão do NGPD, faz-se presente múltiplos mecanismos dotados de competência para fomentarem cada vez mais as atividades provenientes da Organização Social atuante no maior Polo Tecnológico brasileiro: o Porto Digital.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Tania Bacelar de. **O desenvolvimento socioeconômico de Pernambuco no início do século XXI: a propósito de síntese**. In: ARAUJO, Tania Bacelar de; ARAUJO, Tarcisio Patricio de. Socioeconomia Pernambucana: Mudanças e Desafios. Recife: Cepe, 2018.

BOLETIM UNICAP. **Franceses fazem visita ao Porto Digital**. Universidade Católica de Pernambuco. Redação em 26 de setembro de 2019. Disponível em: <https://bit.ly/34DuoYs>.

BRASIL, IBGE. **As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil**. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2XeH3Ow>.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Brasília, DF. <https://bit.ly/2DdTtPM>.

_____. **Organizações Sociais - Cadernos do MARE 9**. Brasília: Ministério da Administração e de Reforma do Estado, 1998. Volume 2.

_____. **Reforma e Mecanismos de Controle**. Brasília: Cadernos do MARE de Reforma do Estado: 1998.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF**. Relator: Min. AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-254 DIVULG 16-12-2015 PUBLIC 17-12-2015. Disponível em: <https://bit.ly/3iEpVK7>.

_____. **TCE-PE 04020303**. Relator: Conselheiro em Exercício Carlos Barbosa Pimentel. Segunda Câmara. Data de Publicação: 16 de março de 2011. Disponível em: <https://bit.ly/34N5eXv>.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 592/1998**. Processo n. 004.170/1998-9. Relator: Benjamin Zymler. Plenário. Sessão 02 de setembro de 1998. BTCU 63/1998.

CARMO, Heron do; MARÇAL, Emerson; ROSSI, Pedro; SILBER, Davi Simão. **Como os governos controlam a inflação?** G1 Economia. [s.d.]. Disponível em: <https://glo.bo/2UCZpZ8>.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Organizações sociais**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/30ESO2k>.

COSTA, Odorico de Moraes Eloy da. **Desenvolvimento na perspectiva estruturalista e neo-schumpeteriana – A inovação como elemento de convergência**. Fortaleza:

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE),2011. Disponível em: <https://bit.ly/2PcaU66>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12ª edição. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. **Direito Administrativo**. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

_____. **Do direito privado na administração pública**. São Paulo: Atlas, 1989.

_____. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Revista de Direito da Administração Pública. Ano nº 01 – Volume nº 01 – Edição nº 02 – Jul/Dez 2016.

DUALIBE, Felix Duarte de Barros. **Os mecanismos de controle previstos para as organizações sociais de saúde no Brasil: a comparação com mecanismos correlatos no controle de serviços de saúde**. São Paulo: Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, 2012. Tese de Mestrado em Ciências. Disponível em: <https://bit.ly/3itUSkj>.

FALCÃO, Elisabeth Couto. **Terceiro Setor: Fiscalização das Organizações Sociais e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público pelos Tribunais de Contas**. Revista Controle 2007. Publicação oficial do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Disponível em: [revistacontrole.tce.ce.gov.br > index.php > RCDA > article > view](http://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view).

FERRAZ JR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. São Paulo: Atlas, 2003.

FERRO, Murilo Ruiz. **Pontos de convergência entre as teses doutrinárias brasileiras quanto ao princípio da supremacia do interesse público sobre o particular**. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Mestrado em Direito, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2PRUJLi>.

FROTA, Isabella Leitão Neves. **Evolução recente da economia pernambucana: as políticas em curso e seus impactos no crescimento do Estado**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Economia. Recife, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2UTGUzJ>.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. **O exercício da função administrativa e o direito privado**. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Doutorado em Direito, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2PVIU82>.

MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo. **Entre o Público e o Privado: As Organizações Sociais no Direito Administrativo Brasileiro e Participação Democrática na Administração Pública**. Recife: UFPE. Faculdade de Direito do Recife.

Tese de Doutorado em Direito, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/30EqgGR>.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

NÓBREGA, Thereza Christine de Albuquerque. **As Organizações Sociais: Uma Tentativa de Mudança do Paradigma de Gestão Pública Social no Brasil**. Recife: UFPE. Faculdade de Direito do Recife. Tese de Mestrado em Direito, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/33IIBFE>.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 1976.

OLIVEIRA, Rafael Arruda. **A Celebração de Contratos de Gestão com Organizações Sociais e os Limites de Aplicação da Lei Federal nº 8.666/93**. Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do DF. Disponível em: <https://bit.ly/3hVwub6>.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários**. 2ª edição. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018.

PORTO DIGITAL. **Documentação**. Disponível em: <https://bit.ly/30PXa6Q>.

_____. **Empresas Embarcadas**. Disponível em: <https://bit.ly/2GQynZb>.

_____. **Política Pública**. Disponível em: <https://bit.ly/2UK6elm>.

_____. **Porto Digital fecha 2019 com crescimento de 24%**. Disponível em: <https://bit.ly/38pOGVT>.

RECENA, JOÃO. **Pernambuco no início do século XXI**. In: ARAUJO, Tania Bacelar de; ARAUJO, Tarcisio Patricio de. Socioeconomia Pernambucana: Mudanças e Desafios. Recife: Cepe, 2018.

RODHDE, Elisa dos Passos Costa. **Os Incentivos Fiscais como determinantes da Localização das Empresas Multinacionais de Alta Tecnologia**. Tese (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Economia do Desenvolvimento. Porto Alegre, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2uf2VxY>. P. 27.

SABOYA, Francisco. **Porto Digital: 18 anos e uma breve cronologia**. Memória do Futuro. [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/328sNbd>

_____; QUERETTE, Emanuel. **Porto Digital: Uma plataforma para a nova economia em Pernambuco**. In: ARAUJO, Tania Bacelar de; ARAUJO, Tarcisio Patricio de. Socioeconomia Pernambucana: Mudanças e Desafios. Recife: Cepe, 2018.

SALIONE, Beatriz Camasmie Curiati. **Administração pública por resultados e os contratos de gestão em as organizações sociais: o uso do balanced scorecard como ferramenta de avaliação de desempenho**. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: Dissertação de Mestrado. São Paulo: 2013. Disponível em: <https://bit.ly/39Rrlsu>.

SCHOENMAKER, Janaina. **Controle das Parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor pelos Tribunais de Contas**. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: Dissertação de Mestrado. São Paulo: 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3gQadLF>.

SOUTO, Marcos Juruena. **Desestatização, Privatização, Concessões, Terceirizações e Regulação**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2001.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle Estatal das Transferências de Recursos Públicos para o Terceiro Setor**. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: Tese de Doutorado. São Paulo: 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2EIl9gf>.

VASCONCELOS, José Romeu de; VERGOLINO, José Raimundo. **Pernambuco: Economia, Finanças Públicas e Investimentos nos anos de 1985 a 1996**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1999. Disponível em: <https://bit.ly/2vqWecc>.

ZUCOLOTO, Graziela Ferrero. **Origem de capital e acesso aos Incentivos Fiscais e Financeiros à Inovação no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012. Disponível em: <https://bit.ly/37Kaw5o>.