

Taxonomia da contratualização pública no Brasil: uma proposta de sistematização das parcerias com o terceiro setor

Fernando Borges Mânica

Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP), Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pós-Graduado em Direito do Terceiro Setor pela Fundação Getulio Vargas (FGV-SP). Professor Titular de Direito Administrativo da UP. Coordenador Científico da *Revista Brasileira de Direito da Saúde – RBDS*. Coordenador de Ensino do Instituto ADVCOM – Estado/Empresa/Terceiro setor. Advogado, palestrante e consultor. *E-mail*: www.fernandomanica.com.br.

Resumo: O presente estudo apresenta uma taxonomia da contratualização público-privada no Brasil, a qual inclui as diversas modalidades de ajuste entre o Poder Público e a iniciativa privada com fins lucrativos e sem fins lucrativos. Para tanto, a sistematização proposta parte da distinção entre os contratos de intercâmbio e os contratos de parceria, incluindo nesta última categoria tanto os contratos de concessão (comum, administrativa e patrocinada), quanto as parcerias com o terceiro setor vigentes no ordenamento brasileiro (convênio, contrato de gestão, termo de parceria, termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação). A visão adotada busca facilitar a compreensão de todo fenômeno contratual público no Brasil e acaba por realçar a inadequação da aplicabilidade da Lei nº 8.666/93 na integração analógica de lacunas normativas na disciplina das parcerias com o terceiro setor.

Palavras-chave: Contrato administrativo. Parcerias. Terceiro setor. Taxonomia.

Sumário: 1 Introdução – 2 Modalidades de contratos da Administração Pública no Direito brasileiro: intercâmbio e parceria – 3 Contratos de intercâmbio – 4 Contratos de parceria – 5 Conclusões: as parcerias com o terceiro setor no direito contratual público brasileiro – Referências

1 Introdução

As relações entre o Estado e o terceiro setor foram institucionalizadas na segunda fase do Estado liberal, em fins do século XIX, quando se reconheceu a insuficiência do mercado como instituição capaz de atender todas as demandas da sociedade. Anos mais tarde, com a consagração de novos direitos fundamentais e com o crescimento da demanda social por serviços, o Estado passou a atuar diretamente nessa esfera, razão pela qual passou a ser conhecido como Estado social e democrático de direito. Mais recentemente, já no período final do século XX, uma nova transformação foi levada a cabo em diversos Estados. Isso porque, além do incentivo estatal ao terceiro setor e da atuação direta na área social, o

Estado passou a firmar novos modelos de ajuste com a iniciativa privada.¹ Tais ajustes, ao contrário dos antigos, constituem vínculos voltados não apenas ao incentivo a iniciativas privadas de relevância social, mas à atribuição ao terceiro setor de tarefas públicas, assumidas pelo Estado como sua responsabilidade.²

Nesse trajeto, a disciplina jurídica das parcerias com o terceiro setor foi tratada durante muito tempo de modo vago e difuso no ordenamento brasileiro. Durante décadas, a única modalidade de ajuste que instrumentalizou os vínculos entre o Estado e o terceiro setor foi o convênio. Tal modalidade de vínculo público-privado foi historicamente disciplinada de modo bastante precário no Brasil, em especial pelas próprias leis orçamentárias, que a cada ano traziam os balizamentos relativos ao repasse de recursos a entidades do terceiro setor. Apenas com a Constituição de 1988 e o consequente dever estatal de garantir direitos sociais é que surgiram novos vínculos com o terceiro setor instituídos e disciplinados por leis específicas. A força motriz dessa mudança foi o reconhecimento constitucional de uma série de direitos fundamentais que demandam atuação estatal, não mais como mera incentivadora, mas como responsável pela garantia de sua prestação.

O objetivo do presente estudo consiste na sistematização das parcerias do Estado com o terceiro setor, à luz do texto constitucional e da legislação vigente. Por meio da taxonomia da contratualização público-privada adiante apresentada, são demonstrados pontos de similitude dos vínculos celebrados entre Estado e terceiro setor com outras modalidades de contratos da Administração Pública. Além disso, a análise permite aferir, de um lado, a sobreposição legislativa sobre o tema, e de outro, a insuficiência do tratamento dado por algumas leis que regem modalidades específicas de ajuste. Ao cabo, o estudo oferece um quadro que facilita a compreensão de todo fenômeno contratual público no Brasil e que realça a inadequação da aplicabilidade da Lei nº 8.666/93 na integração analógica de lacunas normativas na disciplina das parcerias com o terceiro setor.

Para a consecução dos objetivos propostos, o presente estudo segue estruturado em 5 itens. Após esta introdução, é apresentado um quadro com as modalidades de contrato da Administração Pública no Brasil. Em seguida, são tratados os contratos de intercâmbio e suas espécies – contratos administrativos e contratos de direito privado da Administração Pública. Adiante são estudados os contratos de parceria da Administração Pública, bem como suas modalidades – as parcerias público-privadas em sentido amplo e as parcerias com o terceiro setor. Ao

¹ Sobre o tema, conferir: LEONARDO, Rodrigo Xavier. *As associações sentido estrito no direito privado*. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. MÂNICA, Fernando Borges. *O setor privado nos serviços públicos de saúde*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 23-54.

² Sobre a distinção entre fomento e atribuição, conferir: MÂNICA, Fernando Borges; MENEGAT, Fernando. *Teoria jurídica da privatização: fundamentos, limites e técnicas de interação público-privada no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 234 e ss.

cabo, são tecidas algumas conclusões acerca das parcerias com o terceiro setor no âmbito do direito contratual público brasileiro.

2 Modalidades de contratos da Administração Pública no Direito brasileiro: intercâmbio e parceria

As classificações não são certas ou erradas; elas são úteis ou inúteis para o alcance de determinado objetivo.³ A sistematização aqui apresentada busca enxergar o fenômeno contratual público por meio de uma lente que permita a adequada visualização de todos os vínculos contratuais público-privados celebrados pelo Estado com o objetivo de atender direta e imediatamente uma necessidade da Administração Pública ou um interesse socialmente relevante.⁴ Nessa perspectiva, a sistematização das parcerias com o terceiro setor no contexto dos contratos da Administração Pública que não dão origem a uma pessoa jurídica pode ser visualizada por meio do seguinte quadro:

Contratos da Administração Pública	Contratos de Intercâmbio	Contratos administrativos (Lei nº 8.666/93)	(de obra) (de serviço) (de compra) (de alienação)
		Contratos de Direito Privado da Administração (Lei nº 8.666/93 e legislação privada)	contrato de locação contrato de seguro contrato de financiamento serviços públicos (Administração Pública usuária)
	Contratos de Parceria	Parcerias Público-Privadas (em sentido amplo)	Concessão comum (Lei nº 8.987/95) Permissão (Lei nº 8.987/95)
		Parcerias Público-Privadas (em sentido estrito)	Concessão patrocinada (Lei nº 11.079/04) Concessão administrativa (Lei nº 11.079/04)
		Parcerias com o Terceiro setor (convênios público-privados em sentido amplo)	Convênio em sentido estrito (art. 116 da Lei nº 8666/93) Contrato de Gestão (Lei nº 9.637/98) Termo de Parceria (Lei nº 9.790/99) Termo de Fomento e Termo de Colaboração (Lei nº 13.019/14) Acordo de Cooperação (Lei nº 13.019/14)

Como se percebe, a primeira subdivisão dos contratos da Administração Pública põe em lados opostos os *contratos de intercâmbio* e os *contratos de parceria*. Essa

³ CARRIÓ, Genaro, R. *Notas sobre derecho y lenguaje*. 4. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1994. p. 49-90.

⁴ Não constam do quadro os vínculos celebrados com o particular em substituição a uma decisão unilateral da Administração Pública, que em regra constituem solução alternativa à imposição de sanções, como os termos de ajustamento de conduta (TAC) previstos, por exemplo, na Lei nº 7.347/85 e os acordos de leniência, previstos pela Lei nº 12.529/11 e Lei nº 12.846/13. Sobre o tema, conferir: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Contrato administrativo*. São Paulo: Quartier Latin, 2012. p. 297-317.

classificação tem como base a teoria civilista dos contratos bilaterais e dos contratos plurilaterais, sendo que o principal fator de discriminação entre eles consiste na relação entre os deveres contratuais de cada parte envolvida na avença.⁵ Já a subdivisão de cada uma dessas modalidades (contratos de intercâmbio e contratos de parceria) leva em conta tanto a natureza jurídica da entidade privada contratada quanto o regime jurídico aplicável ao ajuste.

Nesse plano, a análise da natureza jurídica das parcerias com o terceiro setor passa pela correta compreensão de uma classificação bastante difundida na teoria geral dos contratos. Trata-se da distinção entre *contratos de intercâmbio* e *contratos de comunhão de escopo*.⁶

O principal fator de discriminação entre o contrato de intercâmbio e o contrato de comunhão de escopo consiste no interesse que move cada um dos contratantes. Enquanto nos contratos de intercâmbio é possível perceber de modo bastante claro a existência de uma *oposição de interesses*, nos contratos de comunhão de escopo verifica-se que as partes envolvidas *somam esforços para o alcance de um objetivo comum*. Essa distinção pode ser encontrada em autores clássicos, como Tullio Ascarelli, que vincula os contratos de comunhão de escopo, nos quais há *identidade de objetivos*, aos *contratos plurilaterais*,⁷ e como Rudolf von Jhering, que associa tal modalidade de ajuste aos *contratos de associação*.⁸

É importante destacar, nesse prisma, que as parcerias com o terceiro setor possuem características que as aproxima da categoria dos contratos de comunhão de escopo (contratos de associação, para Ascarelli, e contratos plurilaterais, para Jhering). No entanto, tal aproximação não afasta a natureza contratual das parcerias. Mesmo havendo identidade ou paralelismo de interesses que movem as partes em uma relação de parceria, nela existe a regulamentação da conduta de cada um dos envolvidos com vistas ao alcance de um objetivo previamente determinado – nota própria da relação jurídica contratual. Os contratos de parceria possuem, nesse passo, correspondência com *contratos de colaboração*, os quais possuem forte caráter organizatório e vinculação direta ao atendimento do interesse público.⁹

⁵ Afinal, conforme ressalta Romeu Felipe BACELLAR FILHO, “o contrato é uma categoria que jurídica que não pertence nem ao Direito Privado nem ao Direito Público, com caráter de exclusividade” (BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito administrativo e o novo Código Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 182-183).

⁶ Na doutrina publicista brasileira, a dicotomia foi analisada por Eros Grau: GRAU, Eros Roberto. *Licitação e contrato administrativo* (estudos sobre a interpretação da lei). São Paulo: Malheiros, 1995. p. 91-92.

⁷ ASCARELLI, Tullio. *Problemas das sociedades anônimas e direito comparado*. Campinas: Bookseller, 2001. p. 395-396.

⁸ JHERING, Rudolf von. *A finalidade do direito*. Tradução de Heder K. Hoffmann. Campinas: Bookseller, 2002. Tomo I. p. 94-95.

⁹ Sobre o tema, conferir: SÉRVULO CORREIA, José Manuel. *Legalidade e autonomia nos contratos administrativos*. Coimbra: Almedina, 1987. p. 421. FALLA, Fernando Garrido. *Tratado del derecho administrativo*. 10. ed. Madrid: Tecnos, 1992, v. 2. p. 59. GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *PPP: parceria público-privada*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 53.

Além disso, deve-se ressaltar que atualmente a própria contraposição de interesses deixou de representar papel central na teoria dos contratos, de modo que se reconhece a colaboração e a convergência de interesse entre as partes como um dos caracteres essenciais da visão contemporânea dos contratos.¹⁰

De outro bordo, é necessário ressaltar, como fez o próprio Tullio Ascarelli, que em todos os contratos (mesmo nos plurilaterais) é possível notar a presença, ainda que parcial, de interesses antagônicos das partes envolvidas.¹¹ Portanto, ainda que haja identidade de propósitos e objetivos comuns, sempre haverá, em toda e qualquer parceria, determinado grau de contraposição de interesses.

Nessa perspectiva, entendimentos segundo os quais nos contratos há *oposição de interesses* enquanto nas parcerias há *convergência de interesses* não revelam uma visão integral da questão e partem de um pressuposto irrelevante para a distinção.¹² As parcerias são marcadas pela soma de esforços para a consecução de um objetivo comum, voltado ao benefício próprio das partes ou de terceiros. Não obstante, deve-se notar que o vínculo de parceria prevê a disciplina da relação entre as partes, de modo a estabelecer direitos e deveres para cada uma delas, com vistas à consecução do objetivo comum previamente definido.

Portanto, não resta alternativa senão concluir que a natureza contratual das parcerias deve ser acolhida por dois grandes motivos contrapostos e complementares: (i) a moderna teoria dos contratos prevê a colaboração entre as partes, de modo que a oposição de interesses não é característica necessária de todas as relações contratuais; (ii) as parcerias compreendem, em alguma medida, a oposição de interesses, pois neles são previstos deveres para cada parte, cuja execução depende do comportamento da outra.¹³

Assim, tanto os contratos de intercâmbio quanto os contratos de parceria configuram modalidade de contratos da Administração Pública, alcançados pelo conceito amplo de contrato veiculado na Lei nº 8.666/93, segundo o qual “considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da

¹⁰ SALOMÃO FILHO, Calixto. Breves acenos para uma análise estruturalista do contrato. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 5, n. 17, p. 51, jan./mar. 2007.

¹¹ ASCARELLI, Tullio. *Problemas das sociedades anônimas e direito comparado*. Campinas: Bookseller, 2001. p. 376-377.

¹² Nesse ponto, não se aplicam às parcerias com o terceiro setor as características atribuídas por Hely Lopes Meirelles aos convênios, como a ausência de contraposição de interesses, a igualdade jurídica das partes (denominadas pelo autor de partícipes), a inexistência de vinculação contratual, a possibilidade de denúncia unilateral a qualquer tempo e a impossibilidade de cláusula de permanência obrigatória. Tais características, ínsitas à afirmativa de que “convênio é acordo, mas não é contrato”, possuíam sentido no século passado, ocasião em que foi publicada a sétima edição da obra *Direito administrativo brasileiro*, mas não fazem sentido atualmente. Sobre o tema, conferir: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

¹³ A natureza contratual dos convênios é defendida desde o final do século passado por Odete MEDAUAR em: MEDAUAR, Odete. Convênios e consórcios administrativos. *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo*. São Paulo: CEJUR, 1995.

Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada”. Havendo mais de uma entidade privada, em tese, apta a celebrar a avença, afora as exceções legais, sua celebração demanda realização de processo público, objetivo e transparente de escolha – denominado de licitação ou chamamento público.¹⁴

3 Contratos de intercâmbio

Os contratos de intercâmbio da Administração Pública são sempre bilaterais, sendo que neles há troca de um bem, valor ou serviço por outro, de montante contraposto e previamente definido. O elemento fundamental nessa modalidade de contrato é o sinalagma,¹⁵ entendido como o vínculo de recíproca correspondência entre os deveres contratuais de uma parte e de outra. Sob a mesma perspectiva, pode-se dizer que os contratos de intercâmbio possuem caráter comutativo, na medida em que as prestações e contraprestações são certas e equivalentes, permitindo às partes antever o resultado final do ajuste.

Seu objeto consiste na construção de uma obra, na prestação de um serviço, na compra ou na alienação de um bem. Nesse passo, o objeto do contrato de intercâmbio é executado pelo particular com o objetivo de obter para si a contraprestação, a qual representa uma vantagem econômica a ser incorporada a seu patrimônio. Diz-se que o interesse do ente privado nos contratos administrativos de intercâmbio é oposto ao do Estado, no sentido de que a obra, o serviço ou o bem são trocados por um valor previamente definido. O grande exemplo dos contratos de intercâmbio é o contrato de compra e venda, no qual uma parte tem o direito de receber o bem e o dever de pagar o preço ajustado, enquanto a outra parte tem o direito de receber o preço ajustado e o dever de entregar o bem.

Essa modalidade de contrato da Administração Pública tem sua disciplina dada pela Lei nº 8.666/93. Apesar de ser conhecida como Lei Geral de Licitações e Contratos, deve-se perceber que o texto do próprio ato normativo em comento estabelece em seu artigo 1º que a lei “estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações”. Trata-se, pois, de uma Lei Geral de contratos

¹⁴ A licitação é exigida pelo art. 37, XXI, pelo art. 173, §1º, III e pelo art. 175 da Constituição Federal para contratos de intercâmbio e para parcerias público-privadas em sentido amplo. O chamamento público, por vezes denominado concurso de projetos, é previsto na regulamentação das parcerias com o terceiro setor, como decorrência da aplicação dos princípios da publicidade, objetividade e impessoalidade.

¹⁵ Sobre a relação sinalagmática, conferir: FERREIRA DA SILVA, Luís Renato. *Reciprocidade e contrato*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 17-27, p. 53-160.

de intercâmbio da Administração Pública, não aplicável *prima facie* aos contratos de parceria.¹⁶

3.1 Contratos administrativos

Como cediço, a principal espécie de contrato de intercâmbio da Administração Pública é o contrato administrativo, disciplinado integralmente pela Lei nº 8.666/93. O que diferencia os contratos administrativos dos demais contratos de intercâmbio da Administração Pública é a incidência na relação contratual de prerrogativas típicas da Administração Pública, denominadas *cláusulas exorbitantes*. Previstas no artigo 58 da Lei nº 8.666/93, referem-se à prerrogativa que a Administração Pública tem de alterar e rescindir unilateralmente o contrato, de fiscalizar sua execução, de aplicar sanções, de não se sujeitar à cláusula da exceção do contrato não cumprido, de ocupar provisoriamente móveis, imóveis, bens e serviços privados vinculados ao contrato, e de exigir garantias.

3.2 Contratos de direito privado da Administração Pública

A outra espécie de contrato de intercâmbio da Administração Pública refere-se aos assim denominados contratos de direito privado da Administração Pública. Esses vínculos são também previstos pela Lei nº 8.666/93, mas dizem respeito a contratos que não sofrem a incidência plena das cláusulas exorbitantes, seguindo quase integralmente o regramento contratual do direito civil. A referência legislativa a essa modalidade contratual encontra-se no artigo 62, §3º da Lei nº 8.666/93, que menciona de modo expresso os contratos de seguro, de financiamento, de locação e aqueles contratos em que há utilização de serviços públicos pela própria Administração Pública.

4 Contratos de parceria

De modo diverso dos contratos de intercâmbio, os contratos de parceria não apresentam caráter sinalagmático e comutativo, pois neles não há correspondência imediata entre prestação e contraprestação. As características mais marcantes das parcerias são a existência de interesses comuns, a pluralidade de partes envolvidas, a formação de uma relação contínua, a execução prolongada no tempo e a partilha dos resultados alcançados. Podem envolver ou não a delegação de uma competência estatal.

¹⁶ Essa percepção resta evidenciada da súmula da Lei nº 8.666/93, a qual deixa claro que o texto legal regulamentou o artigo 37, inciso XXI da CF/88 que trata especificamente dos contratos de intercâmbio.

Nesse sentido, Paulo Modesto destaca que as parcerias, em sentido amplo, envolvem associação estável e duradoura de interesses comuns, fundada na reciprocidade e na complementaridade com vistas à implementação de serviços ou projetos compartilhados, independente da criação de uma pessoa jurídica.¹⁷ Em obra clássica sobre o tema, Maria Sylvia Di Pietro define parcerias como “todas as formas de sociedade que, sem formar uma nova pessoa jurídica, são organizadas entre o setor público e privado, para a consecução de fins de interesse público. Nela existe a colaboração entre o poder público e a iniciativa privada nos âmbitos social e econômico, para satisfação de interesses públicos [...]”.¹⁸

Nas parcerias não há troca, mas conjugação de deveres contratuais voltados a um resultado previamente ajustado, que pode beneficiar as próprias partes ou terceiros. Nesse aspecto, os contratos de parceria possuem natureza plurilateral, organizacional e associativa. Isso porque nas parcerias há uma teia de direitos e deveres que são conjugados para a execução do objeto contratual, que costuma ser destinado à fruição pelos cidadãos, os quais participam da relação jurídica contratual na condição de usuários.¹⁹

Nessa modalidade de ajuste, ao contrário do que acontece nos contratos de intercâmbio, o objeto não apresenta caráter unívoco e não atende necessidades ordinárias da Administração Pública, de modo que a contraprestação estatal não reveste a forma de remuneração previamente definida com base no valor da prestação privada, mas decorre de fatores ligados ao desempenho do particular na execução do objeto pactuado.

4.1 Parcerias público-privadas em sentido amplo

Uma das modalidades de contrato de parceria é a parceria público-privada. Em sentido amplo, parceria público-privada é a denominação atribuída ao vínculo entre duas ou mais pessoas, uma das quais o Estado, que se relacionam de modo ordenado, mediante a conjugação de esforços para a obtenção de uma finalidade de interesse público previamente ajustada, com remuneração variável conforme os

¹⁷ MODESTO, Paulo. *Prefácio*. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.013/14*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 118.

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 24-25. Para a autora, a parceria possui sentido mais amplo do que aquele aqui adotado, sendo que para Di Pietro, a parceria pode ser utilizada como forma de delegação da execução de serviços públicos, como meio de fomento à iniciativa privada de interesse público, como forma de cooperação do particular na execução de atividades próprias da Administração Pública (o que aqui se denomina contrato de intercâmbio) e como instrumento de desburocratização.

¹⁹ Sobre o tema, conferir: PEREIRA, Cesar A. Guimarães. *Usuários de serviços públicos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

resultados alcançados.²⁰ Por envolverem objetos complexos e altos investimentos, costumam ter prazos longos, que chegam a 35 (trinta e cinco) anos.

Pode-se dizer que todas as parcerias público-privadas em sentido amplo têm como objeto a prestação de um serviço (precedido ou não de obra pública) ou a exploração de uma obra pública, em favor da coletividade ou mesmo em favor da Administração Pública. Nas parcerias público-privadas em sentido amplo, a contraprestação obtida pelo privado varia conforme o grau de utilização do bem fornecido e pode ocorrer de diversas formas, tais como: (i) pagamento de tarifa pelos usuários; (ii) repasse de recursos estatais; (iii) receitas decorrentes da exploração comercial do empreendimento; ou (iv) conjugação variável entre as formas anteriores (tarifa mais repasse; tarifa mais receitas acessórias; repasse mais receitas acessórias; tarifa mais repasse mais receitas acessórias).

Nesse sentido, são parcerias público-privadas em sentido amplo tanto as concessões comuns e as permissões, previstas pela Lei federal nº 8.987/95, quanto as concessões patrocinadas e as concessões administrativas, previstas pela Lei nº 11.079/04. Deve-se atentar que a expressão “Parceria Público-Privada – PPP” foi introduzida no ordenamento brasileiro pela Lei nº 11.079/04, razão pela qual a expressão, em sentido estrito, corresponde apenas às concessões administrativas e às concessões patrocinadas. Assim, tem-se o seguinte quadro:

Parcerias Público-privadas em sentido amplo	Concessão comum (Lei nº 8.987/95) Permissão (Lei nº 8.987/95)
Parcerias Público-privadas em sentido estrito	Concessão Patrocinada (Lei nº 11.079/04) Concessão Administrativa (Lei nº 11.079/04)

Como se verá adiante, em todas as parcerias público-privadas em sentido amplo há soma de esforços com o intuito de alcançar um objetivo comum e previamente ajustado, sendo que o parceiro privado obtém remuneração conforme os resultados alcançados, nos termos previstos no contrato de parceria.

4.1.1 Concessão comum e permissão de serviço público

Como se sabe, a concessão comum é a denominação atribuída ao contrato de concessão previsto pela Lei nº 8.987/95, conhecida como Lei Geral de Concessões,

²⁰ Por esta razão, Licínio Lopes Martins, ao tratar das parcerias público-privadas, destaca que a depender do ordenamento jurídico, defini-las é “tão difícil quanto pregar um pudim à parede”, pois podem significar uma infinidade de ajustes de colaboração, contendo diversas denominações, tais como: (i) Participação Privada em Infraestruturas (PPI); (ii) P-3; (iii) Parceria P-P; Projectos de Financiamento Privado (PFP); (iv) Participação do Setor Privado (PSP); Iniciativa de Finanças Privadas (PFI), entre outras (MARTINS, Licínio Lopes. *Empreitada de obras públicas*. Coimbra: Almedina, 2014, p. 331-340).

por meio do qual o Estado (poder concedente) delega ao particular (concessionário) a prestação de um serviço público (precedido ou não da construção de uma obra pública) ou a exploração de uma obra pública. Nessa modalidade de parceria, a remuneração do particular é obtida por meio do pagamento de tarifa diretamente pelo usuário dos serviços.²¹

Já a permissão de serviço público, também tratada pela Lei nº 8.987/95, refere-se ao contrato por meio do qual o Estado delega ao particular (pessoa física ou jurídica) a prestação de um serviço público, com remuneração a ser obtida mediante o pagamento de tarifa. Os contratos de permissão são celebrados, em geral, nos casos em que há menor exigência de investimentos pelo parceiro privado e, conseqüentemente, menor prazo de execução do objeto.

4.1.2 Parcerias Público-Privadas em sentido estrito

Parcerias Público-Privadas em sentido estrito – PPPs são as modalidades de concessão previstas pela Lei nº 11.079/04. Tal ato legislativo inovou o ordenamento brasileiro ao trazer de modo expresso a possibilidade de pagamento parcial ou mesmo total da remuneração do parceiro privado pela própria Administração Pública contratante. Trata-se de um importante mecanismo de financiamento de infraestruturas, pois em um contrato de PPP há, em regra, alto investimento privado. Além disso, a contraprestação estatal tende a ocorrer apenas após o início da exploração do equipamento construído ou reformado, sendo que o valor a ser pago corresponde aos benefícios obtidos e ao alcance de metas de desempenho previamente previstas no instrumento contratual. A Lei nº 11.079/04 disciplina duas modalidades específicas de ajuste, denominadas de concessão patrocinada e concessão administrativa.

4.1.2.1 Concessão patrocinada

Concessão patrocinada é a denominação atribuída ao contrato de concessão de serviços públicos ou de obras públicas que envolvem, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Essa contraprestação é variável, conforme os resultados alcançados com a exploração do serviço ou da obra, nos termos do contrato. Nessa medida, conforme Rafael Valim, a contraprestação pública corresponde a uma *subvenção econômica*,²² o que ressalta a aproximação entre as parcerias público-privadas em sentido estrito e as parcerias com o terceiro setor, adiante analisadas.

²¹ Sobre o tema: MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das concessões de serviço público*: inteligência da Lei 8.987/1995 (parte geral). São Paulo: Malheiros, 2010.

²² Segundo o autor, “subvenção é uma relação jurídico-administrativa típica, caracterizada por uma prestação pecuniária do Estado em favor de um sujeito de direito privado ao qual corresponde aplicar os valores

4.1.2.2 Concessão administrativa

Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública é usuária direta ou indiretamente, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. A concessão administrativa pode ser usada nos casos em que: (i) a usuária do serviço contratado for a própria Administração Pública, como no caso da construção de um edifício que servirá de sede do governo; (ii) os usuários forem cidadãos não individualizáveis, como no caso da iluminação pública; ou (iii) os usuários forem cidadãos beneficiados pela gratuidade do serviço, como ocorre nos serviços de saúde prestados pelo SUS. Assim como na concessão patrocinada, a remuneração paga pelo parceiro público é variável, conforme os resultados obtidos com a exploração da obra ou prestação do serviço. Deve-se notar, nessa toada, que a concessão administrativa nem sempre possui como objeto o trespasse ao particular de uma competência privativa do Estado, razão pela qual não pode ser classificada como uma técnica concessória.²³

4.2 Parcerias com o terceiro setor

Parceria com o terceiro setor é a denominação atribuída aos diversos vínculos por meio dos quais entidades do terceiro setor obtêm do Estado recursos financeiros, físicos ou humanos para o desenvolvimento de uma atividade ou a realização de um projeto de interesse público previamente ajustado. As parcerias com o terceiro setor são celebradas a partir de interesses comuns, executadas mediante a conjugação de esforços de modo prolongado no tempo e finalizadas com a partilha dos resultados alcançados, que em regra são oferecidos aos cidadãos beneficiários da avença. Seu objeto consiste em uma atividade de interesse público, qualificada ou não como serviço público social, razão pela qual são também conhecidas como *parcerias sociais*.

Como já assinalado, as parcerias com o terceiro setor envolvem um universo multifacetado de vínculos celebrados com uma multiplicidade de entidades, cuja disciplina jurídica encontra-se em ampla ebulição no Brasil e no mundo. O

percebidos, desinteressadamente e com a concorrência de recursos ou bens próprios, no desenvolvimento de uma atividade revestida de interesse público” (VALIM, Rafael. *A subvenção no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 89 e 139).

²³ Em substancial tese sobre o tema, Fernando Menezes de Almeida propõe a classificação da atividade contratual administrativa em três grandes módulos: (i) módulos convencionais de cooperação – em que há atuação conjunta para um mesmo fim; (ii) módulos convencionais de concessão – em que há transferência de atividades; e (iii) módulos convencionais instrumentais – por meio dos quais a Administração satisfaz suas próprias necessidades. Por não envolver necessariamente a transferência de competências estatais, a concessão administrativa deve ser classificada, no quadro proposto pelo autor, como um módulo convencional de cooperação ou como um módulo convencional instrumental, a depender do objeto da avença. Sobre o tema, conferir: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Contrato administrativo*. São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 236 e ss.

crescimento e o refinamento da legislação que disciplina tais vínculos inserem-se em um contexto conhecido como concertação administrativa, por meio da qual a Administração Pública negocia com representantes da sociedade civil, de modo não impositivo, estratégias mais eficientes de resposta às demandas sociais.

Cada modalidade de parceria com o terceiro setor possui legislação própria, com especificidades que variam conforme a natureza da atividade administrativa materializada pelo vínculo e o objeto da avença.

4.2.1 Convênios

A expressão parcerias com o terceiro setor não é adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro. A única referência constitucional a esse gênero contratual encontra-se no §1º do artigo 199 da Constituição, que usa a expressão “convênio” para se referir a uma das possibilidades de vínculo entre o Estado e o terceiro setor para a prestação de serviços de saúde no âmbito do SUS. Eis o que dispõe referido dispositivo:

Art. 199. [...] §1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

A dicção constitucional permite duas interpretações. Na primeira o convênio é entendido como uma *espécie* de vínculo, disciplinado especificamente pelo artigo 116 da Lei nº 8.666/93 – o *convênio em sentido estrito*; na segunda, o convênio é entendido como um *gênero* de vínculos – o *convênio em sentido amplo*. Nesse segundo sentido, *convênio* (em sentido amplo) é expressão sinônima de parceria com o terceiro setor, gênero do qual são espécies tanto os convênios em sentido estrito, quanto os contratos de gestão, os termos de parceria, os termos de colaboração, os termos de fomento e os acordos de cooperação – adiante analisados.

A interpretação constitucional levada a cabo sob as perspectivas histórica, teleológica e sistemática de interpretação do direito conduz ao acolhimento do sentido amplo de convênio. Isso porque as novas modalidades de parceria com o terceiro setor foram introduzidas no ordenamento pátrio por legislação específica apenas após a Constituição de 1988. O objetivo foi o de instituir outras espécies de parceria diversas daquela até então existente. Assim, fica evidenciado que a referência constante do parágrafo primeiro do artigo 199 da Constituição alcança não apenas os convênios disciplinados pelo artigo 116 da Lei nº 8.666/93, mas todas as modalidades de parceria com entidades do terceiro setor.²⁴

²⁴ Sobre o tema, conferir: MÂNICA, Fernando. Revendo os convênios com o terceiro setor: o que mudou a partir da Lei nº 13.019/14. *Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR*, ano 2, n. 2, 2017.

Além disso, o convênio em sentido estrito sofreu importante impacto com a entrada em vigência da Lei nº 13.019/14, que restringiu sua aplicação aos vínculos firmados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos para a prestação privada de serviços de assistência à saúde complementar ao SUS, conforme previsão expressa no já citado §1º do art. 199 da Constituição Federal. Portanto, atualmente apenas podem ser celebrados convênios com entidades do terceiro setor que tenham como objeto a prestação de serviços públicos de saúde no âmbito do SUS.²⁵

4.2.2 Contratos de gestão

Contrato de gestão é a modalidade de parceria por meio da qual o Poder Público repassa recursos financeiros, físicos e humanos a uma entidade privada qualificada como organização social, que assume a gestão de uma estrutura pública voltada à prestação de serviços públicos sociais ou serviços de interesse público, com o objetivo de alcançar padrões de eficiência e qualidade previamente definidos no instrumento de ajuste. O contrato de gestão é disciplinado pela Lei federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, e também por leis estaduais e municipais que regulamentam o tema em cada esfera federativa.

Deve-se notar que no contrato de gestão com organizações sociais, o objeto da avença é executado mediante o uso de bens públicos e possivelmente com a utilização de servidores públicos, os quais são cedidos pelo Poder Público à entidade parceira. Daí o contrato de gestão ser entendido como uma técnica de gestão pública por intermédio da qual o Estado se vale da capacidade gerencial de entidades privadas para alcançar melhores resultados na produção de serviços públicos sociais e de serviços de relevância pública, que são prestados pela entidade parceira na própria estrutura pública.

Nesse ponto, o contrato de gestão assemelha-se aos contratos de concessão administrativa que tenham como objeto a prestação de serviços públicos sociais, em especial nas áreas da saúde e da educação. Afinal, ambos disciplinam uma relação de parceria voltada à prestação de um serviço social. Além disso, na legislação de alguns entes federativos há previsão de intervenção estatal em contratos de gestão, nos moldes previstos pelo artigo 32 e seguintes da Lei nº 8.987/95, que trata dos contratos de concessão de serviços públicos.

4.2.3 Termos de parceria

Termo de parceria é a modalidade de ajuste por meio da qual o Poder Público repassa recursos públicos a uma entidade privada qualificada como OSCIP, a qual

²⁵ O tema é tratado no artigo 3º, inciso V c/c art. 84, parágrafo único, inciso II da Lei nº 13.019/14.

assume o dever de prestar serviços públicos sociais, serviços de interesse público ou serviços intermediários de apoio à Administração Pública, conforme padrões de eficiência e qualidade previamente definidos no instrumento de ajuste. Sua disciplina jurídica é dada pela Lei federal nº 9.790, de 23 de março de 1999.

Os termos de parceria são, nessa medida, vocacionados (i) a incentivar o desempenho de atividades e projetos de relevância pública criados pelas OSCIPs ou (ii) a transferir a execução de atividades e projetos previstos em políticas públicas.

4.2.4 Termos de colaboração e termos de fomento

Termos de colaboração e termos de fomento são espécies de parcerias com o terceiro setor, disciplinados pela Lei nº 13.019/14, firmados entre o Estado e organizações da sociedade civil, com objetivo de conjugar esforços para a execução de atividades de interesse público. A diferença entre ambos consiste na proposição e no objeto pactuado.

Conforme previsão expressa do Decreto nº 8.726/16, que regulamenta a Lei nº 13.019/14, o termo de fomento visa à consecução de planos de trabalhos cuja concepção seja das organizações da sociedade civil, com o objetivo de incentivar projetos desenvolvidos ou criados por essas organizações. Lado outro, de acordo com o mesmo decreto, o termo de colaboração tem como objeto a consecução de planos de trabalho cuja concepção seja da Administração Pública, com o objetivo de executar projetos ou atividades parametrizadas pela Administração Pública.

Os termos de colaboração e termos de fomento substituíram no ordenamento os convênios com o terceiro setor,²⁶ incorporando em sua disciplina legal boa parte dos ditames que incidiam sobre aquele modelo de ajuste e detalhando diversos pontos da relação público-privada até então não normatizadas no Direito brasileiro. Além disso, com as alterações promovidas pela Lei nº 13.204/15, ficou evidenciado que a Lei nº 13.019/14 se sobrepõe à Lei nº 9.790/99, de modo que não resta qualquer justificativa lógica para a existência da Lei das OSCIPs, já que a nova Lei nº 13.019/14 possui mesmos objetivos, mesmos objetos e tratamento legal mais detalhado.

4.2.5 Acordos de cooperação

O acordo de cooperação guarda semelhança com o termo de colaboração e o termo de fomento. Assim como aqueles, é disciplinado pela Lei nº 13.019/14 e tem como objetivo a realização de parceria do Poder Público com organizações da

²⁶ Exceto no caso da prestação privada de serviços públicos de saúde, hipótese em que ainda se admite a celebração de convênios com o terceiro setor.

sociedade civil para consecução de finalidades de interesse público e recíproco. Entretanto, diferentemente das duas modalidades supracitadas, o acordo de cooperação não envolve a transferência de recursos financeiros.

5 Conclusões: as parcerias com o terceiro setor no direito contratual público brasileiro

Nos termos do exposto, é possível relacionar as características comuns a todas as parcerias com o terceiro setor e compará-las com as características dos demais contratos da Administração Pública – especificamente com as Parcerias Público-Privadas em sentido amplo. Nesse sentido, são notas típicas das parcerias com o terceiro setor:

- a) a existência de uma relação contratual de parceria, com direitos e deveres não recíprocos, previamente ajustados;
- b) o repasse estatal de recursos financeiros, físicos ou humanos à entidade privada;
- c) a exigência de realização de processo prévio de seleção pública e impessoal, em todos os casos em que for possível a realização do objeto por mais de uma entidade;
- d) a existência de três polos: um polo ocupado por um ou mais entes da Administração Pública direta ou indireta; um polo ocupado por uma ou mais entidades do terceiro setor; e um polo formado pelos cidadãos beneficiários da atividade realizada em parceria;
- e) um objeto correspondente a um projeto ou uma atividade de interesse público, qualificada ou não como serviço público, inserido na esfera de competência do ente estatal parceiro;
- f) a materialização da atividade estatal de fomento, caso o objeto seja uma atividade de interesse público, ou a materialização da atividade estatal de atribuição, caso o objeto seja uma política pública ou serviço público social;
- g) a incidência do controle estatal sobre as atividades desenvolvidas em parceria, que devem ser objeto de prestação de contas ao parceiro público;
- h) a previsão de que os recursos repassados pelo Estado permanecem sendo públicos, de modo que a entidade atua como mera gestora, devendo aplicá-los direta ou indiretamente, na consecução do objeto pactuado.²⁷

²⁷ O tema foi tratado de modo similar pelo autor em: MÂNICA, Fernando Borges. *Objeto e natureza das parcerias sociais: limites para a execução de tarefas estatais e o novo direito do terceiro Setor*. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.013/14*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 118.

Ao cotejar tais características com aquelas apresentadas pelos demais contratos da Administração Pública, pode-se perceber que as notas constantes dos itens “a”, “b” e “c”, salvo peculiaridades pontuais em alguns modelos de ajuste, são próprias de todas as modalidades contratuais da Administração Pública, incluídos os contratos de intercâmbio.

Já as características descritas nos itens “d” e “e” são próprias de todos os contratos de parceria da Administração Pública, enquanto o conteúdo do item “f”, por sua vez, pode estar presente nos contratos de Parceria Público-Privada do tipo concessão administrativa.

Finalmente, as características constantes dos itens “g” e “h” são exclusivas das parcerias com o terceiro setor, em especial pela interpretação dada ao parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal.

Nesse passo, é importante notar que, no que toca ao item “f”, as parcerias com o terceiro setor podem ter como objeto um serviço de relevância pública desempenhado pela entidade privada, uma ação vinculada a uma política pública criada pelo Estado ou um serviço público social. Já nas Parcerias Público-Privadas em sentido amplo, pode-se notar que o objeto pode corresponder a um serviço público social (como ocorre na concessão administrativa).

Já no que tange ao item “g”, prevalece o entendimento de que o repasse de recursos nas parcerias com o terceiro setor possui natureza de transferência, de modo que a entidade privada atua como mera gestora de recursos públicos, os quais devem ser aplicados com observância dos princípios da Administração Pública, em gastos previstos pelo plano de trabalho e com prestação de contas ao parceiro privado e, eventualmente, aos tribunais de contas.²⁸ Já nas Parcerias Público-Privadas em sentido amplo, predomina a ideia de que a gerência dos recursos auferidos é privada, bastando a comprovação de respeito ao equilíbrio econômico-financeiro originalmente previsto, normalmente demonstrado pela taxa interna de retorno.²⁹ Cada vez mais, contudo, os órgãos de controle e fiscalização buscam escrutinar o gestão dos valores auferidos na execução de uma Parceria Público-Privada em sentido amplo com vistas a detectar eventual abuso na fixação da tarifa ou da remuneração para o Poder Público.

A propósito do item “h”, a principal diferença consiste na vedação a que nas parcerias com o terceiro setor haja apropriação de parte dos valores auferidos pela

²⁸ Essa metodologia tem sido criticada por parte da doutrina, que sustenta o caráter contraprestacional – de pagamento, portanto, dos repasses estatais a entidades do terceiro setor, em especial nos Contratos de Gestão com Organizações Sociais. Sobre o tema, conferir: SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de. As modernas parcerias públicas com o terceiro setor. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). *Contratações públicas e seu controle*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 47.

²⁹ Pode-se perceber, de todo o modo, a ampliação cada vez mais intensa do controle estatal sobre os custos envolvidos na execução de um objeto concedido à iniciativa privada, com vistas a aferir a correção do equilíbrio econômico-financeiro da avença.

execução do objeto da avença, os quais devem ser aplicados integralmente nas atividades descritas em instrumento denominado plano de trabalho, com eventual devolução ao Poder Público de valores repassados e não utilizados. Já nas Parcerias Público-Privadas em sentido amplo, parte dos valores auferidos pode ser apropriada pela parceira privada, em medida prevista pelo instrumento contratual. Nesse plano, apenas o item “h”, que decorre da natureza ínsita das entidades do terceiro setor, é que constitui diferença irreconciliável entre as parcerias com o terceiro setor e os demais contratos de parceria da Administração Pública.

Por fim, resta evidenciado do presente estudo que, apesar de o conceito de contrato adotado pela Lei nº 8.666/93 ser amplo, a aplicação de sua disciplina normativa é direta e imediatamente compatível apenas com os contratos de intercâmbio e não com os contratos de parceria. Além disso, pela maior proximidade com os demais contratos de parceria, as parcerias com o terceiro setor devem ter suas lacunas legislativas integradas analogicamente por leis que tratam de outras parcerias com o terceiro setor, em especial a Lei nº 13.019/14, ou de outros contratos de parceria. Ainda, resta indene de dúvidas a inaplicabilidade da Lei nº 8.666/93 aos contratos de parceria com o terceiro setor, sendo que o preceito veiculado no artigo 116 de tal ato legislativo alcança apenas o convênio em sentido estrito. Por fim, e não menos importante, há evidente sobreposição normativa entre a Lei nº 9.790/99 e a Lei nº 13.019/14.

Taxonomy of Public Contracts in Brazil: a Systematization Proposal for Partnerships with the Third Sector

Abstract: The present study presents a taxonomy of public-private contracting in Brazil, which includes the various modalities between the Public Power and the private initiative – for profit and non-profit. To this end, the proposed systematization starts from the distinction between the exchange contracts and the partnership contracts, including in the latter category both the concession contracts and the third sector partnerships established by Brazilian law. The adopted view seeks to facilitate the understanding of all contractual public phenomena in Brazil and ends up highlighting the inadequacy of Law no. 8,666 / 93 on the analogical integration of regulatory gaps in the discipline of partnerships with the third sector.

Keywords: Administrative contract. Partnerships. Third sector. Taxonomy.

Referências

- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Contrato administrativo*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.
- ASCARELLI, Tullio. *Problemas das sociedades anônimas e direito comparado*. Campinas: Bookseller, 2001.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito administrativo e o novo Código Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. *Controle das concessões de serviço público*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

- CARRIÓ, Genaro, R. *Notas sobre derecho y lenguaje*. 4. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1994.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- FALLA, Fernando Garrido. *Tratado del derecho administrativo*. 10. ed. Madrid: Tecnos, 1992, v. 2.
- FERREIRA DA SILVA, Luís Renato. *Reciprocidade e contrato*. Porto Alegre: Livraria do Advogado: 2013.
- GRAU, Eros Roberto. *Licitação e contrato administrativo* (estudos sobre a interpretação da lei). São Paulo: Malheiros, 1995.
- GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *PPP: parceria público-privada*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- JHERING, Rudolf von. *A finalidade do direito*. Tradução de Heder K. Hoffmann. Campinas: Bookseller, 2002. Tomo I. p. 94-95.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- LEONARDO, Rodrigo Xavier. *As associações sentido estrito no direito privado*. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- MÂNICA, Fernando Borges. *O setor privado nos serviços públicos de saúde*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- MÂNICA, Fernando Borges. Objeto e natureza das parcerias sociais: limites para a execução de tarefas estatais e o novo direito do terceiro setor. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.013/14*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- MÂNICA, Fernando Borges; MENEGAT, Fernando. *Teoria jurídica da privatização: fundamentos, limites e técnicas de interação público-privada no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- MÂNICA, Fernando. Revendo os convênios com o terceiro setor: o que mudou a partir da Lei nº 13.019/14. *Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR*, ano 2, n. 2, 2017.
- MARTINS, Licínio Lopes. *Empreitada de obras públicas*. Coimbra: Almedina, 2014.
- MEDAUAR, Odete. Convênios e consórcios administrativos. *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo*, São Paulo, 1995.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.
- MODESTO, Paulo. *Prefácio*. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.013/14*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das concessões de serviço público: inteligência da Lei 8.987/1995 (parte geral)*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- PEREIRA, Cesar A. Guimarães. *Usuários de serviços públicos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- SALOMÃO FILHO, Calixto. Breves acenos para uma análise estruturalista do contrato. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 5, n. 17, p. 51, jan./mar. 2007.
- SÉRVULO CORREIA, José Manuel. *Legalidade e autonomia nos contratos administrativos*. Coimbra: Almedina, 1987.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Guia jurídico das parcerias público-privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Parcerias público-privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de. As modernas parcerias públicas com o terceiro setor. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). *Contratações públicas e seu controle*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 47.

VALIM, Rafael. *A subvenção no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2015.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MÃNICA, Fernando Borges. Taxonomia da contratualização pública no Brasil: uma proposta de sistematização das parcerias com o terceiro setor. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 17, n. 66, p. 119-137, abr./jun. 2019.

Recebido em: 22.02.2019

Aprovado em: 16.05.2019