OBJETO E NATUREZA DAS PARCERIAS SOCIAIS: LIMITES PARA A EXECUÇÃO PRIVADA DE TAREFAS ESTATAIS E O NOVO DIREITO DO TERCEIRO SETOR

FERNANDO BORGES MÂNICA

1 Introdução

Desde a promulgação da Constituição de 1988, ocorreram intensas inovações normativas na disciplina das relações do Estado com o terceiro setor. De um ambiente institucional restrito aos Convênios, cuja disciplina legal cingia-se a um único dispositivo da Lei nº 8.666/93,[1] passou-se a um cenário em que convivem nada menos do que seis modelos de ajuste com o terceiro setor, disciplinados por leis próprias. Atualmente, além dos próprios Convênios, o universo das parcerias com o terceiro setor é formado pelos Contratos de Gestão (Lei nº 9.637/98), pelos Termos de Parceria (Lei nº 9.790/99) e pelos Termos de Colaboração, Termos de Fomento e Acordos de Cooperação (Lei nº 13.019/14). Esse processo de multiplicação e de especialização das

[1] Trata-se do artigo 116, que possui seis parágrafos e dez incisos.

parcerias sociais trouxe consigo importantes transformações no que tange à natureza dos vínculos e ao objeto das avenças. Tais mudanças ainda se encontram em fase de assimilação pela doutrina jurídica brasileira, que ainda não consolidou uma teoria que supere o que se pode denominar de *paradigma dos Convênios*.[2]

Tal paradigma pode ser sintetizado pela percepção de que todas as parcerias com o terceiro setor possuem características próprias de um determinado modelo de ajuste – o Convênio. Os convênios com o terceiro setor ganharam forma no Brasil em meados do século passado, quando o Estado brasileiro não possuía qualquer dever de garantir dos direitos sociais. Tratavam os convênios, portanto, de meros instrumentos de incentivo estatal descompromissado a iniciativas sociais julgadas relevantes.[3] Desde então foram cristalizadas na doutrina as características dos Convênios, como a ausência de vinculação contratual, a identidade das partes envolvidas e a precariedade do vínculo.[4]

Este estudo parte da premissa de que a Lei nº 13.019/14 traz base normativa para a superação do paradigma dos Convênios como fonte interpretativa dos diversos modelos de parceria com o terceiro setor. Essa superação é necessária porque, enquanto no século passado as parcerias com o terceiro setor instrumentalizavam mero incentivo estatal, voluntário e descompromissado à execução de atividades privadas de interesse social, a partir da Constituição de 1988 as parcerias passaram a ser admitidas como instrumentos estáveis e seguros de concretização dos deveres estatais.

A Lei nº 13.019/14 trouxe inovações à disciplina jurídica das parcerias com o terceiro setor que podem colaborar com o processo de

---

[2] Segundo Thomas Kuhn, paradigma pode ser entendido como o conjunto de crenças, valores e técnicas partilhadas por determinada comunidade científica em determinado momento. Assim, na *transição de um paradigma para um novo*, não ocorre um processo cumulativo, por meio da articulação do velho paradigma, mas sim, uma reconstrução da área de estudos a partir de novos princípios, como novas generalizações teóricas e métodos de aplicação, mesmo em pequena proporção (KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. Tradução Beatriz Boeria e Nelson Boeira. 9. ed. São Paulo: Perspectiva, 2007. p. 116-129 e p. 220-227).

[3] Sobre o tema: MÂNICA, Fernando B. Serviços públicos e desenvolvimento: uma crítica ao modelo de parcerias público-privadas no setor social. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia (Coord.). *Estado, Direito e políticas públicas:* homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho: Anais do Seminário de Integração do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba: Íthala, 2014. p. 63-82.

[4] Essa teoria foi consolidada no Brasil a partir dos estudos de Hely Lopes Meirelles, que desenvolveu sua teoria em período anterior à Constituição de 1988. A ideia geral do paradigma dos convênios pode ser conferida nas edições atualizadas do grande administrativista brasileiro: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 407 e ss.

transição paradigmática. Ainda que sua incidência se restrinja a três modalidades de ajuste, o alcance de suas disposições irradia direta e indiretamente sobre os demais modelos de vínculo, dada a natureza geral de boa parte de seus dispositivos. Por isso, sua adequada compreensão é essencial para a integração normativa e a solução de conflitos de normas de cada uma das modalidades de parceria com o terceiro setor hoje existentes no Brasil. Isso porque as leis que tratam de cada uma das modalidades de parceria com o terceiro setor são desprovidas de completude e sistematicidade, razão pela qual sua interpretação varia conforme a regra integradora eleita.

Ao propor o rompimento com a disciplina clássica dos Convênios, almeja-se que a teoria jurídica brasileira (i) deixe de reconduzir todas as modalidades de parceria com o terceiro setor à noção de *'convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres'*; e (ii) ofereça respostas hermenêuticas capazes de superar a assistematicidade e a incompletude legislativa sobre cada uma das modalidades de parceria com o terceiro setor vigentes no país.

Nesse contexto, o objetivo deste estudo consiste em (i) sintetizar as duas recentes ondas de transformações na disciplina das parcerias com o terceiro setor, que sugerem a superação da teoria clássica dos convênios com o terceiro setor; (ii) descrever as características gerais das parcerias com o terceiro setor hoje previstas pelo ordenamento jurídico brasileiro; e (iii) delimitar os limites ao objeto das parcerias, definindo a natureza e a extensão das tarefas estatais passíveis de execução pelo terceiro setor.

2 As duas ondas de transformações nas parcerias com o terceiro setor

A consagração constitucional de um vasto rol de direitos prestacionais de cunho social impôs ao Estado brasileiro o dever de atuação em uma esfera de atividades até então alheia a seu rol de competências. Essa transformação, ilustrada pelos direitos constantes do artigo 6º da Constituição Federal,[5] atribuiu à Administração Pública novas tarefas públicas, voltadas ao incentivo e à prestação de atividades materiais concretizadoras de direitos sociais. Essa mudança constitucional deu origem a mudanças no modelo até então adotado de parcerias com o terceiro setor, limitado à celebração de ajustes

[5] Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

denominados genericamente de *'convênios e instrumentos congêneres'*. A resposta estatal a essas novas tarefas, que deixaram de configurar favores e passaram a caracterizar deveres, fez com que houvesse duas grandes ondas de transformações na legislação das parcerias com o terceiro setor no Brasil.

A primeira onda de transformações chegou à costa brasileira por força de duas leis editadas no final da década de 1990, que trouxeram novos modelos de ajuste para a execução de tarefas estatais na área social em parceria com o terceiro setor. Trata-se da Lei nº 9.637/98, que instituiu os Contratos de Gestão com as Organizações Sociais, e da Lei nº 9.790/99, que instituiu os Termos de Parceria com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscips. No entanto, uma série de fatores, dentre os quais o próprio costume arraigado na praxe administrativa e a ausência de integração normativa dos novos textos legais, fez com que a imensa maioria das parcerias com o terceiro setor celebradas no Brasil continuasse seguindo o modelo convenial.[6] Com isso, passados quase vinte anos da edição das respectivas leis, além do uso restrito dos novos modelos de ajuste em relação ao total de parcerias com o terceiro setor celebradas no país, ainda paira sobre eles insegurança jurídica. Isso acontece, em grande medida, porque a interpretação dos Contratos de Gestão e dos Termos de Parceria encontra arrimo no paradigma dos Convênios, construído em período anterior à entrada em vigência da Constituição de 1988.

Já a segunda onda de transformações nas parcerias com o terceiro setor incidiu diretamente sobre a disciplina jurídica dos Convênios. A origem desse novo movimento remonta à edição do Decreto federal nº 6.170/07, que passou a dar tratamento diferenciado aos Convênios celebrados com o terceiro setor daquele dado aos Convênios celebrados entre dois entes estatais. A primeira novidade no tratamento do tema foi o reconhecimento da possibilidade de realização de chamamento público para a seleção da entidade privada parceira. A essa seguiram várias outras transformações em sede infralegal, trazidas por quase uma dezena de atos normativos que alteraram a redação do Decreto

---

[6] A título de ilustração das parcerias com o terceiro setor celebradas na esfera federal, nos anos de 2009 a 2013, a União celebrou 8.808 convênios e 110 Termos de Parceria com entidades do terceiro setor. Diversos dados sobre parcerias com o terceiro setor celebrados pela União no período em tela encontram-se compilados em: BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: A Construção da Agenda no Governo Federal – 2011-2014*. Brasília: Governo Federal, 2014. p. 84 e ss.

nº 6.170/07.[7] Dentre eles é possível destacar o Decreto nº 8.244/14, que trouxe a possibilidade de remuneração de dirigentes e de pagamento de pessoal com recursos repassados pelo Poder Público, a inexigência de contrapartida privada e a admissão de pagamento de custos operacionais indiretos ao objeto das parcerias.

Essa segunda onda de transformações, que inaugurou o processo de especialização da disciplina normativa dos Convênios com o terceiro setor, chegou ao ápice com a promulgação da Lei nº 13.019/14. A nova lei do terceiro setor, nessa perspectiva, acolheu grande parte das inovações infralegais já incorporadas ao Decreto nº 6.170/07. Ao tratar exclusivamente de ajustes com o terceiro setor, a Lei nº 13.019/14 buscou, nessa medida, separar definitivamente sua disciplina jurídica daquela dos Convênios celebrados entre dois entes estatais. Para isso, o novo marco legal do terceiro setor, com redação dada pela Lei nº 13.204/15,[8] substituiu a denominação Convênios com o terceiro setor, criando em seu lugar três novas denominações: Termos de Colaboração, Termos de Fomento e Acordos de Cooperação.[9] Deve-se anotar que a Lei nº 13.019/14 não resolve todos os problemas do terceiro setor e está longe de tratar com perfeição e completude o tema das parcerias, mas traz novo impulso para a superação do paradigma dos Convênios com o terceiro setor, o que apenas ocorrerá mediante a adequada compreensão hermenêutica e correta integração legislativa.

É possível perceber desse quadro normativo que as duas ondas de transformações partiram de um mesmo suposto: a inadequação da antiga normatização dos convênios para a disciplina das parcerias com o terceiro setor. Enquanto a primeira onda de transformações teve como objetivo oferecer alternativas aos Convênios, a segunda onda teve como objetivo alterar sua própria disciplina. O propósito da segunda onda de transformações fica evidenciada tanto pela vedação trazida pela Lei nº 13.019/14 à celebração de Convênios com o terceiro setor, exceto para

---

[7] A redação do Decreto nº 6.170/07 foi alterada pelo Decreto nº 6.428, de 14 de abril de 2008; Decreto nº 6.497, de 30 de junho de 2008; Decreto nº 6.619, de 29 de outubro de 2008; Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011; Decreto nº 7.641, de 12 de dezembro de 2011; Decreto nº 8.180, de 30 de dezembro de 2013; Decreto nº 8.244, de 23 de maio de 2014; e, especialmente, o Decreto nº 7.594, de 31 de outubro de 2011.

[8] Antes da entrada em vigência da Lei nº 13.019/14, houve intensas discussões doutrinárias e políticas quanto sua adequação ao tratamento do tema. Como resultado desse processo, foi aprovada a Lei nº 13.204/15, resultado do Projeto de Lei de Conversão nº 21/15, que alterou a Medida Provisória nº 684/15, que havia ampliado o período de *vacatio legis* da Lei nº 13.019/14. O novo texto da Lei nº 13.019/14, com redação dada pela Lei nº 13.2014/15, corrigiu uma série de falhas constantes de sua redação original e manteve a desvinculação dos novos modelos de ajuste da antiga regulamentação dos Convênios, dada pelo artigo 116 da Lei nº 8.666/93 e pelo Decreto nº 6.170/07.

[9] As especificidades de cada modalidade de ajustes serão estudadas adiante.

hipóteses bastante restritas,[10] quanto pela vedação expressa à aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/93 aos Termos de Colaboração, Termos de Fomento e Acordos de Cooperação.[11]

Nos próximos anos, o resultado dessas ondas de transformação – em que andam de mãos dadas teoria jurídica, poder normativo da Administração Pública, legislação e jurisprudência dos órgãos de controle e fiscalização – indicará se as parcerias com o terceiro setor no Brasil servirão como instrumento seguro e estável de desenvolvimento social ou se o Estado brasileiro continuará implantando, interpretando e controlando as parcerias com o terceiro setor como se fossem modelos de ajustes precários e improvisados, desprovidos de vinculação contratual e de estabilidade jurídica, como remonta sua origem, vinculada à concessão de favores estatais a iniciativas sociais esparsas.

Nesse prisma, é salutar que ganhe corpo no Brasil uma terceira onda de transformações, que traga consigo discussões, críticas e consensos acerca da nova sistematização das parcerias com o terceiro setor do ponto de vista pragmático da atuação administrativa. Além da necessária filtragem constitucional, é urgente trazer a discussão das parcerias com o terceiro setor à esfera do Direito Administrativo.[12] Essa nova onda de transformações quiçá culmine com a percepção de que são necessários ajustes na legislação financeiro-orçamentária (em especial na Lei nº 4.320/64, nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais), na disciplina da organização administrativa (em especial no Decreto-Lei nº 200/67), na disciplina dos Tribunais de Contas (em especial na Lei nº 8.443/92) e nas próprias leis que disciplinam cada modalidade de parceria hoje vigente.

---

[10] O parágrafo único do artigo 84 da Lei nº 13.019/14 prevê que a disciplina jurídica dos convênios, trazida pelo artigo 116 da Lei nº 8.666/93 apenas se aplica para as hipóteses de ajuste: (i) entre duas entidades públicas ou (ii) entre o Poder Público e uma entidade do terceiro setor especificamente para a prestação de ações e serviços públicos de saúde nos termos do §1º do art. 199 da Constituição Federal.

[11] De acordo com o artigo 84 da Lei nº 13.019/14: Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

[12] Afinal, como ressalta Odete Medauar, "(...) o direito administrativo, além da finalidade de limite ao poder e garantia dos direitos individuais ante o poder, deve preocupar-se em elaborar fórmulas para efetivação de direitos sociais e econômicos, de direitos coletivos e difusos, que exigem prestações positivas. O direito administrativo tem papel de relevo no desafio de uma nova sociedade em constante mudança" (MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 267-268).

3 Natureza contratual e características das parcerias com o terceiro setor

As parcerias do Estado com entidades do terceiro setor inserem-se em um contexto mais amplo de vínculos que se pode denominar de *atividade contratual* do Estado. Mais do que a imposição unilateral de deveres e proibições, o Estado contemporâneo tem alcançado resultados mais efetivos em suas relações, em suas diversas áreas de atuação, por meio de ajustes negociados com os demais atores sociais.

O estudo da natureza jurídica das parcerias com o terceiro setor demanda a retomada da noção contemporânea de contrato, entendido como o acordo vinculativo, resultante da fusão de duas ou mais declarações de vontade harmonizáveis entre si, que regulamenta a relação entre as partes envolvidas, com vistas ao alcance de um objetivo previamente ajustado.[13] Nesse quadrante, pode-se dizer que quando um contrato possui em um ou mais de seus polos um ente estatal, tem-se um *Contrato de Direito Público*. Já quando são partes apenas entidades privadas não estatais, tem-se o *Contrato de Direito Privado*.

Dentre modalidades de Contrato de Direito Público existem aqueles vínculos de que participam apenas entidades públicas, como é o caso dos *tratados e acordos internacionais*, os *contratos internacionais públicos*, os *contratos interadministrativos* e os *consórcios públicos*,[14] e existem também vínculos formados pelo Estado em um dos polos e pela iniciativa privada em outro. Essa segunda categoria é denominada de *Contratos da Administração Pública*.[15] Contrato da Administração Pública corresponde, portanto, a um subgrupo de Contratos de Direito Público, no qual um dos polos é ocupado pela Administração Pública e o outro polo é ocupado por uma entidade privada. O critério para a configuração de um Contrato de Administração Pública é subjetivo,

---

[13] Sobre o tema, conferir também: ROPPO, Enzo. *O contrato*. Tradução Ana Coimbra e M. Januário C. Gomes. Coimbra: Almedina, 1988. p. 73 *et seq*.

[14] Sobre o tema: GONÇALVES, Pedro. *O contrato administrativo* (uma instituição do direito administrativo do nosso tempo). Coimbra: Almedina, 2003. p. 55. No mesmo sentido, entendendo o contrato administrativo como subespécie do contrato de direito público, confiram-se: CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1967. v.3. p. 40; e MONCADA, Luís S. Cabral de. *Estudo de Direito Público*. Coimbra: Coimbra, 2001. p. 27.

[15] Alguns autores usam a expressão 'Contrato da Administração Pública' para se referir aos 'Contratos Administrativos de Intercâmbio' nos quais há incidência nula ou parcial das cláusulas exorbitantes previstas pelo artigo 58 da Lei nº 8.666/93, como ocorre com os contratos de seguro, locação e financiamento celebrados pela Administração Pública. O uso da expressão com esse sentido, contudo, parece desprovido de fundamentação lógica, jurídica e semântica.

de modo que deve ser entendido como tal todo o ajuste que discipline uma relação jurídica entre a Administração Pública e um ente privado.

Em que pese algumas divergências doutrinárias, a denominação Contratos da Administração Pública parece ser semanticamente correta e suficientemente ampla para referir-se a todo e qualquer contrato celebrado entre uma entidade estatal no exercício da função administrativa e uma entidade privada. A abrangência da denominação possui respaldo constitucional, já que essa é a noção adotada pelo artigo 22, XXVII da Constituição Federal, que atribui à União competência privativa para legislar sobre normas gerais de todas as modalidades de contratos celebrados pela Administração Pública direta, autárquica e fundacional. Eis o teor do dispositivo constitucional em referência:

> *Art. 22. Compete privativamente* à *União legislar sobre:*
>
> (...)
>
> *XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios*, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, §1º, III;

Considerando que a literalidade da letra constitucional não é suficiente para a construção da norma jurídica, mas deve ser levada em conta como limite hermenêutico, não restam dúvidas de que a União detém competência privativa estabelecer normas gerais sobre *todas as modalidades de vínculos contratuais* firmados pela Administração Pública direta, autárquica e fundacional. Nesse contexto, pode-se concluir que as parcerias com o terceiro setor inserem-se no quadro referido pelo artigo 22, XXVII da Constituição e denominado em seu conjunto de Contratos de Administração Pública. Afinal, as parcerias com o terceiro setor referem-se a ajustes que disciplinam a relação entre a Administração Pública e uma entidade privada.

Esse raciocínio ampara a natureza da Lei nº 13.019/14 como *norma geral* que disciplina os Termos de Colaboração, Termos de Fomento e Acordos de Colaboração celebrados por todos os entes federativos. Na mesma linha de entendimento, também possuem natureza de norma geral, que vincula o legislador de Estados, Distrito Federal e municípios, os dispositivos constantes da Lei nº 9.637/98 e da Lei nº 9.790/99.[16]

[16] A aceitação dessa ideia encontra alguma similaridade em recente discussão no âmbito das licitações, quando a Lei nº 10.520/01, que trata do Pregão, foi reconhecida, ao lado da Lei nº 8.666/93, como norma geral de licitação.

Nesse cenário, *parcerias com o terceiro setor* é a denominação atribuída aos diversos vínculos contratuais 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.*

Nas parcerias não há troca, mas conjugação de deveres contratuais voltados a um resultado previamente ajustado, que pode beneficiar as próprias partes ou terceiros (que também participam da avença). Nesse aspecto, os *contratos de parceria* são classificados como plurilaterais, de natureza 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.

Os contratos de parceria possuem correspondência, retomando uma classificação usada pela doutrina tradicional, aos *contratos de colaboração,* os quais possuem forte caráter organizatório e vinculação direta ao atendimento do interesse público.[17] 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.

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 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

[17] Sobre o tema: SÉRVULO CORREIA, J. M. *Legalidade e Autonomia nos Contratos Administrativos.* Coimbra: Almedina, 1987, p. 421. GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado del Derecho Administrativo.* 10. ed. Madrid: Tecnos, 1992. v. 2, p. 59.

representantes da sociedade civil, de modo não impositivo, estratégias mais eficientes de resposta às demandas sociais.[18]

Como já dito, 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. Dentre as características gerais que são comuns a todas as *parcerias com o terceiro setor*, é possível relacionar:

- a existência de uma relação contratual de parceria, com direitos e deveres não recíprocos, previamente ajustados;
- 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;
- 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;
- o repasse estatal de recursos financeiros, físicos ou humanos à entidade privada;
- 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 um serviço público social;
- 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;
- a previsão de que os recursos repassados pelo Estado sejam aplicados, direta ou indiretamente, na consecução do objeto pactuado;
- a incidência do controle estatal sobre as atividades desenvolvidas em parceria, que devem ser objeto de prestação de contas ao parceiro público.

Tais características são comuns a todas as modalidades de parceria do Estado com o terceiro setor atualmente previstas no ordenamento jurídico brasileiro, as quais possuem natureza contratual

[18] Segundo Vital Moreira, "concertação é o esquema que consiste em as decisões serem apuradas como resultado de negociações e do consenso estabelecido entre o Estado e as forças sociais interessadas, limitando-se o Governo e a Administração a dar força oficial às conclusões alcançadas" (MOREIRA, Vital Martins. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 56).

e devem ser interpretadas a partir de sua própria legislação à luz do texto constitucional.

4 Objeto das parcerias com o terceiro setor: serviços públicos x serviços de relevância pública

As parcerias com o terceiro setor têm como objeto uma ação, organizada sob a forma de *projeto* ou *atividade* de interesse público, vinculada à área de atuação do parceiro privado, inserida no âmbito de competência do parceiro público e voltada ao cumprimento de um programa governamental.

Com objetivo de obter precisão terminológica, pode-se consignar que o termo *ação* possui acepção genérica, consistindo no conjunto de operações cujos produtos voltam-se ao cumprimento dos objetivos de um programa governamental. Uma ação assume a forma de *atividade* quando envolve um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo. De modo diverso, a ação assume a forma de *projeto* quando envolve um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo.[19] A título de exemplo, considera-se como sendo uma atividade a prestação de serviços de assistência social a crianças carentes; de outro bordo, considera-se um projeto a prestação de socorro para desabrigados por uma enchente.

Nos termos do artigo 165 da Constituição Federal, os programas governamentais devem ser planejados e organizados pelas leis orçamentárias, em especial pelo Plano Plurianual – PPA e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Tais leis constituem o principal instrumento de planejamento da atuação estatal, contendo os objetivos e metas de ação pública. Assim, o objeto das parcerias com o terceiro setor, organizadas sob a forma de atividade ou projeto, deve voltar-se à solução de um problema ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade, as quais devem estar previstas pela legislação orçamentária.

Nessa toada, o objeto das parcerias, organizado sob a forma de projeto ou de atividade, pode corresponder (i) à prestação de serviços de relevância pública, (ii) à prestação de serviços públicos sociais, e (iii) à defesa de direitos estabelecidos e construção de novos direitos, que

[19] Essa noção consta do artigo 2º, III-A e III-B da Lei nº 13.019/14 e do artigo 4º, IX e X da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015. (LDO para 2016).

correspondam aos objetivos previstos nos instrumentos orçamentários de planejamento governamental. Pode-se perceber, assim, que as parcerias com entidades do terceiro setor não substituem programas de ação governamental, mas materializam ações específicas voltadas ao alcance dos objetivos previstos em tais programas.

O objeto mais comum das parcerias entre o Estado e o terceiro setor corresponde aos serviços de relevância pública e aos serviços públicos sociais. Isso porque, de um lado, as entidades privadas necessitam de cada vez mais recursos para dar conta de atender a crescente demanda social; de outro lado, porque tais ações constam de programas governamentais de todas as esferas. Afinal de contas, é dever estatal atuar nesse setor, seja pela atribuição constitucional de competência para o incentivo da prestação privada dos serviços de relevância pública, seja pela atribuição constitucional de competência para a prestação de serviços públicos sociais.

Deve-se ressaltar, nesse prisma, que grande parte dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal depende de prestações materiais para sua garantia. Tais prestações podem ocorrer tanto por iniciativa do setor privado quanto por iniciativa estatal. Isso acontece porque, ao contrário dos outros setores da economia, o setor social é composto por serviços de dupla titularidade. Nessas hipóteses, um mesmo serviço pode ser executado tanto pelo Estado quanto pelo privado. Ao contrário do que ocorre com os demais serviços públicos, no setor social, a outorga de competência para o Estado prestar os serviços não afasta a possibilidade de exploração dos mesmos serviços pela iniciativa privada, que também possui competência expressamente outorgada pela Constituição Federal.[20]

Assim, no setor social, Estado e iniciativa privada desempenham atividades coincidentes em regime de complementação. Isso porque, quanto maior a oferta de serviços, maior a efetivação dos direitos sociais. Justamente para ampliar essa oferta é que o Estado incentiva sua prestação pela iniciativa privada, sem prejuízo de sua prestação direta. Esse incentivo é legítimo e, muitas vezes, necessário, pois nem sempre é possível a entidades privadas sobreviverem economicamente sem o apoio do Poder Público. Nesse passo, todas as atividades de prestação material voltadas à garantia de direitos sociais podem ser qualificadas como *serviços de relevância pública*. Trata-se de atividades privadas, prestadas pela iniciativa privada e submetidas ao regime de direito

[20] Sobre o tema: MÂNICA, Fernando B; MENEGAT, Fernando. *Teoria jurídica da privatização: fundamentos, limites e técnicas de interação público-privada no Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

privado, mas sujeitas ao incentivo, à regulação e à fiscalização estatais. É o que acontece, por exemplo, com os direitos à cultura, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à proteção à maternidade e à infância.

Mas o fomento a serviços de relevância pública não é suficiente para garantir todos direitos sociais. Em muitos casos é necessário que o próprio Estado assuma a prestação de determinados serviços. Isso ocorre nas hipóteses em que o próprio texto constitucional ou a lei qualificam alguns dos serviços sociais como *serviços públicos sociais*. Essa qualificação corresponde à imposição do dever estatal de prestar o serviço, de modo estável e contínuo. É o que acontece com a educação, a saúde, o transporte, a segurança, a previdência social e a assistência aos desamparados.

Nessas áreas, a Constituição impõe ao Estado não apenas o dever de incentivo, regulação e controle, mas também o dever de prestação. Isso significa que, além de possuírem natureza de *serviços de relevância pública*, tais atividades são também *serviços públicos* quando prestados pelo Estado. Note-se que essa análise decorre da determinação expressa na Constituição brasileira, que qualifica determinadas atividades sociais de relevância pública como serviços públicos, estabelecendo o dever estatal de prestação. Essa característica é própria do ordenamento pátrio, razão pela qual algumas classificações alienígenas invocadas pela doutrina nacional padecem de utilidade.[21] Trata-se de um segundo grau de vinculação do Estado a uma atividade: além de exigir o incentivo estatal (serviços de relevância pública), a Constituição brasileira exige a própria prestação pelo Estado, que pode ser direta ou indireta (serviços públicos).

A propósito dessa classificação, deve-se atentar que parte da doutrina não reconhece o critério subjetivo como apto a dissociar um serviço de relevância pública de um serviço público social. Nesse caminho, para alguns autores, todos os serviços sociais são serviços públicos sociais, sejam eles prestados pelo Estado ou pela iniciativa privada. Para outros autores, todos os serviços sociais são serviços de relevância pública, sejam eles prestados pelo Estado ou pela iniciativa

[21] Nesse ponto, é possível fazer uma comparação com a normatização europeia acerca dos serviços de interesse geral, serviços de interesse econômico geral e serviços universais. Trata-se de uma classificação que permite compreender a realidade da União Europeia no tratamento do tema, mas não é compatível com o ordenamento brasileiro, onde a Constituição Federal é expressa ao qualificar determinadas atividades como 'serviços públicos'. Enquanto houver a Constituição de 1988, os únicos dogmas a serem respeitados são aqueles expressamente acolhidos por ela; e a atribuição de algumas atividades econômicas à responsabilidade estatal, que decorre de sua qualificação como serviço público é um deles (ainda que sua disciplina seja objeto de intensas transformações).

privada.[22] Tais entendimentos podem ser aceitos levando em conta apenas o aspecto material, relacionado à atividade em si. Em outras palavras, o serviço de saúde, por exemplo, seja ele qualificado como serviço de relevância pública ou como serviço público social, possui o mesmo substrato material. O que muda nos dois casos, contudo, é o aspecto subjetivo (a natureza do ente prestador é diversa) e também o aspecto formal (o regime jurídico é outro). Assim, além de o prestador ser diferente em cada caso, o regime jurídico aplicável também é diverso conforme a atividade seja qualificada como *serviço privado de relevância pública* ou como *serviço público social*. Isso porque, a partir da disciplina constitucional brasileira, portanto, o serviço público social é assumido pelo Estado como uma prestação em relação à qual ele é obrigado e prestar de modo adequado, contínuo e em atendimento a todos os demais princípios do serviço público.[23]

Em última análise, o que ora se defende, é a qualificação como serviço público (e não meramente como serviço de relevância pública) das atividades prestadas pelo Estado em parceria com o terceiro setor nos casos em que a entidade privada parceira for obrigada, nos termos do ajuste, a observar os princípios dos serviços públicos. Tais hipóteses costumam ocorrer quando objeto do ajuste corresponde a direitos em relação aos quais o Estado não possui mero dever de incentivo, mas verdadeiro dever de prestação.

Já na área de atuação do terceiro setor voltada à defesa e promoção de direitos, é menor o número de parcerias celebradas com o Estado. O principal motivo para tanto consiste na autonomia que as entidades privadas defensoras e promotoras de diretos buscam manter em face do próprio Estado, que muitas vezes é o destinatário de suas atividades. Assim, nem sempre há justificativa lógica e tampouco competência

---

[22] Sobre essa questão, o Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de se manifestar na ADI n. 1007, tendo definido que os serviços públicos sociais são serviços públicos quando prestados pelo Estado ou quando prestados pelo particular (de modo autônomo). Mas essa qualificação tem como base o critério material – da atividade em si. Levando-se em conta o critério formal, que diz respeito ao regime jurídico, a diversidade é evidente. Na decisão em referência consta que um serviço social pode ser qualificado como serviço público mesmo quando prestado de modo autônomo por ente privado, o que legitima a regulação estatal sobre tal atividade, de modo a funcionalizar a autonomia da vontade. Acontece que não se pode olvidar que o regime jurídico a ser observado pelo Estado é diverso daquele seguido pelo particular autônomo ou mesmo fomentado.

[23] Tais princípios foram positivados pelo art. 6º, §1º, da Lei de Concessões de Serviços Públicos – Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e pelo art. 4º da Lei de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos – Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que assim dispõe: Art. 4º Os serviços públicos e o atendimento do usuário serão realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia.

estatal para a celebração de um ajuste que tenha como objeto o exercício de pressão pelo parceiro privado a ser exercido sobre o próprio Estado, para que este reconheça, cumpra ou valorize determinados direitos.

Isso não significa, contudo, que parcerias voltadas a atividades e projetos de defesa e promoção de direitos não sejam admitidas pelo ordenamento brasileiro. Por tratar-se de atividade vinculada à concretização de direitos fundamentais é absolutamente possível, desde que previsto em programa governamental, o apoio estatal a determinadas causas defendidas por entidades que atuam na defesa e promoção de direitos. A Lei nº 9.790/99, que trata dos Termos de Parceria com as Oscips, por exemplo, prevê expressamente a possibilidade de celebração do referido ajuste tendo como objeto a promoção de direitos estabelecidos e a construção de novos direitos.[24]

Além da previsão nos programas governamentais e da vinculação ao objeto social das entidades privadas, o objeto das parcerias com o terceiro setor é também delimitado pela legislação que disciplina cada modalidade de parceria. As leis que tratam do tema de modo mais restritivo são a Lei nº 9.637/98 (Lei das Organizações Sociais) e a Lei nº 9.790/99 (Lei das Oscips). Ambas estabelecem um rol taxativo de áreas de atuação, e que é possível a celebração de Contratos de Gestão[25] e de Termos de Parceria.[26] Já o decreto que disciplina os

---

[24] Lei nº 9.790/99, artigo 3º, inciso X. Essa área de atuação é também referida no artigo 84-C da Lei nº 13.019/14.

[25] Na esfera federal, os Contratos de Gestão podem ter como objeto qualquer das atividades descritas no artigo 1º da Lei nº 9.637/98, que assim prescreve: Art.1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

[26] A Lei nº 9.790/99 prevê que podem ser objeto dos Termos de Parceria todas as atividades previstas no artigo 3º da lei, que assim dispõe: Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades: I - promoção da assistência social; II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; V - promoção da segurança alimentar e nutricional; VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; VII - promoção do voluntariado; VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações

Convênios com o terceiro setor trata do tema de modo bastante vago, prevendo que seu objeto deve corresponder à 'execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação'.[27] Tal previsão foi delimitada de modo contundente pela Lei nº 13.019/14, que restringiu o objeto dos convênios ao setor de saúde.[28] Além disso, a mesma Lei nº 13.019/14, ao tratar dos Termos de Colaboração, Termos de Fomento e Acordos de Cooperação, prevê de modo genérico a celebração de tais parcerias com entidades sejam voltadas à *consecução de finalidades de interesse público e recíproco*[29] e que tenham 'objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social'.[30]

5 Limites ao objeto das parcerias com o terceiro setor

A questão relativa às atividades que podem ser prestadas em regime de parceria do Estado com o terceiro setor costuma gerar intensas discussões. Em primeiro lugar, porque as parcerias com o terceiro setor são, muitas vezes, compreendidas como instrumentos de favorecimento – descompromissado, improvisado, transitório, pouco transparente e sem controle – a determinadas iniciativas privadas com apelo social. Em segundo lugar, porque o tema envolve concepções íntimas acerca do modelo de Estado que cada pessoa entende como mais adequado para a vida em comum. No entanto, deve-se assinalar que as parcerias devem ser compreendidas tanto como instrumentos de incentivo quanto de execução indireta de tarefas estatais. Afinal, a Constituição brasileira não exige que a consecução de tais tarefas ocorra por meio de um modelo único de organização administrativa.

Em certa medida, é possível afirmar que a Constituição atribui ao Estado o dever de garantir direitos sociais através do modelo organizacional mais adequado para cada tarefa, em cada local e cada

---

e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo. XIII - estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte.

27 Decreto nº 6.170/07, art. 1º, §1º, inciso I.

28 Art. 84, inciso II.

29 É o que dispõem o art. 2º, incisos VII, VIII e VIII-A da Lei nº 13.019/14.

30 É o que prevê o art. 33 da Lei nº 13.019/14, que assim dispõe: Art. 33. Para celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as Organizações da Sociedade Civil deverão ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente: I - objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social.

momento histórico. Essa percepção contrapõe-se a outra, que deve ser rechaçada, segundo a qual a Constituição brasileira impõe ao Estado a utilização de um único modelo de atuação administrativa para o desempenho de todas as suas tarefas na ordem social, em todos os locais e por todo o tempo.

De todo o modo, ainda que a ciência jurídica não seja alheia à realidade e às outras ciências sociais, é necessário investigar, sob a ótica jurídica, quais são os limites constitucionais e legislativos impostos às parcerias com o terceiro setor. Para tanto, é necessário discutir quatro ordens de indagações: (i) a questão das atividades típicas e exclusivas de Estado; (ii) a questão das atividades prestacionais da Administração Pública em face da exigência constitucional de concurso público; (iii) a questão da eventual burla à legislação trabalhista; e (iv) a questão das atividades econômicas instrumentais à realização do objeto da parceria.

5.1 Atividades típicas e atividades exclusivas de Estado

As parcerias com o terceiro setor são instrumentos de concretização de direitos fundamentais sociais, por meio das quais o Estado exerce sua atividade de fomento ou de atribuição de uma atividade ou projeto que corresponda à defesa ou promoção de direitos, a um serviço de relevância pública ou a um serviço público. Nessa perspectiva, não são admitidos nas parcerias objetos que contenham, direta ou indiretamente, o próprio exercício das funções de jurisdição, legislação, regulação, fiscalização, exercício do poder de polícia, defesa nacional e atividade diplomática. Essa previsão consta expressamente da Lei nº 11.079/04, que disciplina as *parcerias público-privadas*,[31] e da Lei nº 13.019/14, que assim dispõe:

> Art. 40. É vedada a celebração de parcerias previstas nesta Lei que tenham por objeto, envolvam ou incluam, direta ou indiretamente, delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas de Estado.

Não restam dúvidas de que as parcerias com o terceiro setor não podem ter como objeto o exercício de funções típicas e exclusivas de Estado. Tais funções correspondem a atividades que derivam da própria soberania, atributo que diferencia o Estado de todas as demais

[31] Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes: (...) III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado.

modalidades de organização social. A soberania é entendida como um atributo do poder, relacionado à capacidade de imposição da vontade estatal de modo incontrastável dentro do limite geográfico de cada país. Do ponto de vista interno, não se reconhece poder igual ao do Estado, de modo que todos lhe são submetidos; e do ponto de vista externo, não se reconhece poder superior ao do Estado, de modo que nenhum lhe é superior. A soberania é pressuposto de existência de qualquer Estado, sendo relacionado pela Constituição de 1988 como o primeiro dos fundamentos do Estado brasileiro.[32]

Para o que interessa ao presente estudo, deve-se ter em mente que apenas o Estado, por sua própria estrutura, é capaz de criar e fazer cumprir o Direito vigente dentro de seu limite territorial. A manifestação da soberania estatal ocorre por meio da criação do Direito (função legislativa, função de governo e regulação), da imposição do Direito, com solução definitiva de eventuais controvérsias (função jurisdicional), da manutenção da ordem, com a possibilidade de utilização da força física (defesa externa, segurança interna e polícia administrativa) e da representação diplomática.[33]

Afora essas hipóteses, todas as outras atividades, em especial as de cunho prestacional no setor de serviços sociais, podem ser objeto de parcerias com o terceiro setor. Isso porque, tais atividades, apesar de qualificadas como "atividades típicas de Estado" (já que o ente público possui competência originária para sua prestação), não configuram "atividades exclusivas de Estado", uma vez que sua prestação é facultada ao particular – isoladamente ou em parceria com o Poder Público. Nessa perspectiva, a questão a ser levada em conta na decisão política pela celebração de uma parceria para a execução de uma atividade prestacional consiste na escolha da modalidade de parceria mais adequada para a referida prestação, de modo a garantir a adequada e estável execução do objeto. Afinal de contas, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, a Constituição Federal não traz um determinado modelo pré-concebido de Estado, sendo constitucionalmente

---

[32] Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; (...).

[33] Atualmente, contudo, cada vez mais se admite a participação privada acessória, complementar e instrumental em tais atividades, por diversos mecanismos de ação, no exercício das atividades típicas de Estado, como por exemplo: a autorregulamentação de profissões e de atividades econômicas, solução de controvérsias por mediação e arbitragem, e execução privada de atividades de apoio à polícia administrativa. MÂNICA, Fernando B; MENEGAT, Fernando. *Teoria jurídica da privatização:* fundamentos, limites e técnicas de interação público-privada no Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

assegurada a celebração de parcerias com o terceiro setor a partir de decisões políticas prevalecentes no jogo democrático.[34]

5.2 Exigência de concurso público para provimento de cargos e empregos públicos

É cediço que a Constituição de 1988 exige que os cargos e os empregos públicos no Brasil sejam preenchidos mediante concurso público. Não obstante, para parte da teoria jurídica brasileira, a exigência de concurso público prevista no artigo 37, inciso II da Constituição Federal, obrigaria que o Estado exercesse todas as suas funções permanentes por meio de pessoas a ele vinculadas através de cargos ou de empregos públicos.[35] Qualquer outra forma de prestação de tais serviços, configuraria, nessa percepção, *terceirização ilícita*, decorrente da *contratação indireta* de servidores e de empregados públicos.

No entanto, a hermenêutica constitucional parece conduzir a outra conclusão. Isso porque o mandamento constitucional acima referido não trata da criação de cargos e empregos públicos, muito menos exige sua criação para o exercício de todas as funções permanentes do Estado. De modo diverso, a exigência constitucional é de realização de concurso público para as hipóteses de provimento em cargo ou emprego público, de modo que sua aplicabilidade apenas incide na hipótese de existência de cargo ou emprego público. Nesse mote, somente em tais hipóteses (existência de cargo ou emprego público) o exercício das atividades correspondentes deve ser realizado por servidores ou empregados públicos, ocasião na qual a investidura deve ocorrer, necessariamente, mediante concurso público.[36]

Esse raciocínio tem amparo no dispositivo constante do artigo 61, §1º, inciso II, alínea 'a' do texto constitucional.[37] Tal mandamento

---

[34] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1923. Plenário. Relator Min. Luiz Fux. Publicação 17 dez. 2015.

[35] Art. 37 (...) II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[36] Sobre o tema, conferir: MOTTA, Fabricio (Org.). *Concurso público e constituição*. Belo Horizonte: Fórum, 2005; e DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabricio; FERRAZ, Luciano. *Servidores públicos na constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2011.

[37] Art. 61 (...) §1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...) II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração.

prevê a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a criação de cargos, empregos e funções públicas. Deve-se notar que a existência de tais cargos, empregos ou funções públicas em cada setor de atuação da Administração Pública não é definida, contudo, *a priori*, pela Constituição. E nem poderia ser, sob pena de cristalização indevida do modo de agir estatal, incompatível com a necessidade de constante aprimoramento institucional no desempenho de tarefas sociais.[38] Não por outro motivo, o texto constitucional outorga a competência legislativa para definição das atividades a serem desempenhas por servidores e empregados públicos a dois Poderes da República: o Poder Executivo (competente para envio de projeto de lei) e o Poder Legislativo (competente para deliberação e aprovação de lei sobre o assunto).

Há que se ressaltar, também, que a própria Constituição exige a instituição de cargos públicos, organizados em carreiras, para um conjunto restrito de atividades de Estado.[39] Afora essas carreiras, o quadro de pessoal da Administração Pública é definido por meio de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, no exercício de sua atividade de governo. Tal atividade envolve também, a própria organização administrativa, no que tange à instituição e extinção de órgãos e entidades estatais voltadas ao exercício da função administrativa.[40] É bastante incisiva a Constituição brasileira, portanto, ao delimitar a esfera de competência legislativa para a definição da estrutura administrativa e do quadro próprio de pessoal da Administração Pública, sendo que a exigência de concurso público é consequência, e não pressuposto, dessa definição.

Nesse quadro, resta evidenciado que a Constituição de 1988 não adotou um modelo único e estatizante de estrutura administrativa voltada à satisfação de necessidades sociais que não envolvam o exercício do poder soberano do Estado. Pelo contrário, outorgou competência para dois poderes da República tomarem essa decisão, por meio de lei,

---

[38] Sobre o tema, conferir: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Metodologia "Fuzzy" e "Camaleões Normativos" na problemática actual dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra, 2004.

[39] E não por coincidência, tais atividades são aquelas vinculadas diretamente ao exercício da soberania, como analisado acima. Trata-se dos representantes diplomáticos (Art. 12, §3º, V da CF/88), dos membros do Poder Legislativo (Art. 45 e 54 da CF/88), do Poder Judiciário (Art. 93, I da CF/88), do Tribunal de Contas (Art. 73 da CF/88), do Chefe do Poder Executivo e Ministros de Estado (Art. 76 e 87 da CF/88), dos membros do Poder Judiciário (Art. 93, I da CF/88), dos membros do Ministério Público (Art. 128, §5º da CF/88), dos advogados públicos (Art. 131 e 132 da CF/88), dos defensores públicos (Art. 134, §1º da CF/88), dos membros das forças armadas (Art. 142 da CF/88) e da segurança pública (Art. 144 da CF/88).

[40] Art. 61, §1º, II, 'b' e 'e' da CF/88.

conforme a circunstância social, econômica e política do país em cada momento histórico.

Isso não significa, contudo, que não haja parâmetros jurídicos a serem observados quando da celebração das parcerias. O primeiro deles decorre do princípio da eficiência, que deve pautar toda a conduta administrativa. Pelo princípio da eficiência, que não deve ser avaliado apenas pelo prisma econômico, não há apenas o poder, mas o dever-poder de o Estado celebrar parcerias em todas as hipóteses em que o serviço for prestado de modo mais adequado por um ente privado. Essa decisão, pela celebração de parcerias, deve ser motivada e, sempre que possível, vir acompanhada de estudos técnicos, como o *value for money*, que traz a comparação entre a prestação de determinada atividade pela estrutura estatal com sua prestação em parceria com a iniciativa privada.[41]

O limite trazido às parcerias com o terceiro setor pela exigência de concurso público restringe-se, portanto, à existência de cargos e empregos *previstos em lei e vagos* para o exercício daquelas atribuições. Assim, apenas nos casos de vacância de cargos, empregos ou funções públicas, devidamente previstos em lei, para exercício de atividades idênticas àquelas da parceria é que se torna imprescindível a realização de concurso público. Nessa hipótese, caso se opte pela celebração de parceria com o terceiro setor, deve ser editada, previamente, lei que extinga ou inicie o processo de extinção de tais cargos, empregos ou funções, tal qual previsto na esfera federal, por exemplo, pela Lei nº 9.632/98.

---

[41] *Value for money (VfM)* pode ser entendido como uma técnica por meio da qual são realizados estudos acerca das vantagens e da sustentabilidade de determinada opção econômica. O uso do modelo é previsto nos artigos 4º e 10 da Lei nº 11.079/04, que trata das Parcerias Público-Privadas, que assim dispõem: Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes: (...) VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria. Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a: I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre: a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada. No caso das parcerias com o terceiro setor, ainda que não haja determinação legal especifica, é imperioso que a decisão por um ou outro modelo de satisfação de direitos sociais prestacionais pelo Estado seja motivada por estudos que demonstrem a adequação e eficiência, tanto do ponto de vista econômico quanto social, da opção escolhida.

5.3 Respeito à legislação trabalhista

As parcerias com o terceiro setor não podem configurar mera interposição de mão de obra. Como mencionado acima, o objeto das parcerias refere-se a um projeto ou uma atividade autônomos e não subordinados à atuação estatal. Não pode haver, nessa medida, qualquer vínculo hierárquico entre o pessoal envolvido na execução do objeto de uma parceria e o corpo de pessoal da Administração Pública, que exerce atividade de fiscalização e controle da avença nos termos do Plano de Trabalho acordado.

Nesse sentido, deve-se atentar que as parcerias com o terceiro setor não geram relações de emprego entre o pessoal da entidade privada e a Administração Pública. A Lei nº 13.019/14 traz disposição específica sobre o tema. Ao permitir o uso de recursos públicos para pagamento de pessoal da entidade privada parceira, o §3º do artigo 46 da lei aduz expressamente que *o pagamento de remuneração da equipe contratada pela organização da sociedade civil com recursos da parceria não gera vínculo trabalhista com o poder público.*

O vínculo trabalhista envolve, conforme prevê o artigo 3º da Consolidação das Leis do Trabalho, a prestação de serviços caracterizada pela pessoalidade, habitualidade, subordinação e dependência econômica.[42] Nesse passo, o objeto da parceria, seja um *projeto* ou uma *atividade*, deve guardar autonomia em relação à atuação estatal, inexistindo subordinação hierárquica entre o corpo de pessoal da entidade e os representantes do Poder Público. Os deveres da entidade parceira devem constar do Plano de Trabalho, o qual deve ser fiscalizado pelo Poder Público, mas sem ingerência direta da Administração Pública sobre o pessoal envolvido na execução da avença, sob pena de interposição indevida de mão de obra, com configuração de vínculo empregatício entre o trabalhador e a Administração Pública e o consequente desvirtuamento da parceria.

Nesse ponto, vale fazer referência à disciplina trazida pela Instrução Normativa nº 5/17, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que trata dos casos de terceirização na Administração Pública federal. Tal ato normativo não incide especificamente às parcerias com o terceiro setor, mas pode ser usado analogicamente, na medida em que proíbe a subordinação direta dos colaboradores da entidade parceira em face de agentes públicos. Nesse

[42] Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, art. 3º - Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.

sentido, o artigo 3º da IN nº 5/17 veda *"a caracterização exclusiva do objeto como fornecimento de mão de obra"*, enquanto o artigo 4º do mesmo ato normativo estabelece que "a prestação de serviços de que trata esta Instrução Normativa não gera vínculo empregatício entre os empregados da contratada e a Administração, *vedando-se qualquer relação entre estes que caracterize pessoalidade e subordinação direta"*.[43]

Com objetivo de evitar tal pessoalidade e subordinação nas parcerias com o terceiro setor, o Plano de Trabalho anexo a cada ajuste deve descrever de modo detalhado o objeto da avença, seu modo de execução e o procedimento para sua fiscalização. O cumprimento das competências e deveres adequadamente previstos no Plano de Trabalho afasta a configuração de relação de emprego entre o pessoal da entidade do terceiro setor e a Administração Pública, garantindo respeito à legislação trabalhista.

5.4 Atividades econômicas acessórias: obras, reformas e despesas administrativas

O objeto de uma parceria com o terceiro setor pode envolver atividades econômicas acessórias ao objeto pactuado, como a construção de uma obra, a reforma de um edifício, a execução de serviços diversos, a compra e a venda de bens. Para tanto, é imprescindível que tais ações: (i) sejam necessárias, instrumentais e acessórias à realização do objeto ajustado; e (ii) estejam especificadas e sejam executadas conforme o Plano de Trabalho.

No que toca a obras, reformas e aquisição de equipamentos, a própria legislação financeira e orçamentária prevê uma modalidade específica de transferência de recursos públicos, voltada ao investimento em obras, material permanente, equipamentos e instalações.[44] Afinal, como cediço, grande parte dos serviços de relevância pública e dos serviços públicos sociais prestados por meio de parcerias com o terceiro setor depende de estrutura física e de equipamentos específicos para sua execução, os quais devem constar dos Planos de Trabalho de parcerias com o terceiro setor.

É importante ressaltar, nesse caminho, que as *transferências de recursos financeiros para o setor privado* são despesas orçamentárias voltadas ao custeio, investimento ou cobertura de déficits de pessoas físicas ou

---

[43] G. n.

[44] É o caso da previsão contida no art. 75 da Lei Federal nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 (LDO para 2016).

jurídicas (com ou sem fins lucrativos), realizadas sem contraprestação direta em bens ou serviços. As transferências para o setor privado são classificadas em transferências correntes e transferências de capital.

Os requisitos gerais, bem como os requisitos específicos de cada modalidade de transferência, constam da legislação orçamentária de cada ente federativo, em especial da Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou de lei específica. É dever do Poder Público observar tais exigências, tanto no processo de decisão pela celebração de uma parceria, quanto no processo de execução e fiscalização da avença que envolva tais gastos.[45]

Nessa medida, é importante consignar que a disciplina jurídica da atividade financeira do Estado é dada pelos artigos 165 a 169 da Constituição Federal, com regulamentação estabelecida por um conjunto de leis que pode ser assim sistematizado: (i) Lei federal n. 4.320, de 17 de março de 1964, que trata de normas gerais de Direito Financeiro; (ii) Decreto-lei n. 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional (iii) a Lei Complementar federal n. 101, de 4 de maio de 200, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal; e (iv) leis orçamentárias de cada ente federativo (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

A Lei n. 4.320/64, ao tratar dos repasses públicos, classifica a despesa em *despesa corrente* e *despesa de capital*. A *despesa corrente* é classificada como *despesa de custeio*, quando voltada ao pagamento por serviços e obras de manutenção; e como *transferência corrente*, quando não corresponde à contraprestação direta em bens ou serviços. Já a *despesa de capital* é classificada como *investimento*, quando voltada a pagar pelo planejamento e a execução de obras, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente; como *inversão financeira*, quando voltada à aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização e à aquisição de capital de empresas; e como *transferência de capital*, nos casos em que o investimento ou a inversão financeira não tenha contraprestação direta em bens ou serviços.

Nesse mote, *transferências de capital* são despesas orçamentárias voltadas a inversões financeiras (inclusive para aquisição de imóveis) ou a investimentos em obras, equipamentos e instalações. Podem ocorrer a título de *auxílios*, que são previstos e disciplinados diretamente na

---

[45] Esse alerta é ressaltado por Rodrigo Pagani de SOUZA, em trabalho que dedicado especificamente ao tema: SOUZA, Rodrigo Pagani de. Lei de diretrizes orçamentárias e entidades sem fins lucrativos. *In:* ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MIGUEL, Luiz Felipe H.; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). *Direito Público em Evolução:* estudos em homenagem à Professora Odete Medauar. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 235-249.

legislação orçamentária, e a título de *contribuições de capital*, previstas e disciplinadas em lei especial.

Dessa análise, pode-se concluir que as parcerias com o terceiro setor podem envolver o repasse de recursos públicos para construções, reformas, aquisição de equipamentos e instalações necessárias à consecução do objeto pactuado, conforme previsão orçamentária específica e delimitação no Plano de Trabalho da parceria.[46]

De outro bordo, questão bastante discutida nas parcerias com o terceiro setor refere-se à possibilidade de aplicação dos recursos públicos em despesas de custeio diversas daquelas diretamente relacionadas ao objeto do ajuste. Trata-se da polêmica questão dos *custos indiretos*, que podem assumir a forma de *despesas administrativas* e *taxa de administração*. O tema é de grande importância para o terceiro setor, já que muitas entidades dependem exclusivamente de repasses do Poder Público para o desempenho de suas atividades sociais e para sua própria subsistência.

Por *despesas administrativas ou operacionais* entende-se o conjunto de gastos necessários à realização de uma atividade ou projeto, mas que não tem relação direta com o produto final da avença. São assim consideradas despesas relativas a aluguel, secretaria, material de limpeza, energia elétrica, telefone, assessoria jurídica e assessoria contábil, combustível, internet, dentre outras tantas. Já a *taxa de administração* é entendida como um percentual incidente sobre o valor total da avença que é apropriado pela entidade para o pagamento de gastos gerais não identificados.

O tema foi objeto de debates pelos órgãos de fiscalização e controle, sendo que durante muito tempo, prevaleceu a ideia de que os recursos financeiros repassados pelo Poder Público a entidades do terceiro setor apenas poderiam ser aplicados em gastos diretamente vinculados ao objeto das parcerias com o terceiro setor. Atualmente, esse pensamento tem sido superado na disciplina de todas as modalidades de parcerias com o terceiro setor. Legislação e jurisprudência têm admitido o emprego de recursos públicos em despesas de apoio à execução do objeto contratado. É o que ocorre expressamente com as chamadas *despesas administrativas*, referidas de modo expresso na normatização

[46] Nesse sentido, o artigo 46 da Lei nº 13.019/14 é explícito ao prever que: Art. 46. Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria: (...) IV - aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.

dos convênios a partir de 2014,[47] e com os *custos indiretos* previstos na Lei nº 13.019/14,[48] e implicitamente nas demais modalidades de parceria.

Nesse sentido, é forçoso concluir que, além das despesas com obras, reformas, equipamentos e instalações, também as despesas administrativas desvinculadas do objeto imediato da parceria podem ser pagas com recursos provenientes do Poder Público, desde que previstas no Plano de Trabalho e instrumentais à consecução da avença.

6 Considerações finais: a terceira onda de transformações e o novo Direito do Terceiro Setor

O novo Direito do Terceiro Setor parte da premissa de que o Estado brasileiro tem o dever de garantir a prestação de serviços sociais, os quais devem ser, conforme o caso, incentivados ou prestados (direta ou indiretamente) pelo Estado. As parcerias com o terceiro setor, nesse contexto, instrumentalizam (i) atividade administrativa de fomento a serviços de relevância pública ou à defesa e promoção de direitos; ou (ii) atividade administrativa de prestação indireta de serviços públicos sociais. Nas duas hipóteses, cada modalidade de ajuste deve ser interpretada de modo a que se garanta continuidade, repasse de recursos, equilíbrio econômico-financeiro e respeito ao prazo acordado. Mas além disso, no caso de prestação de serviços públicos sociais por entidades do terceiro setor, há incidência integral dos princípios do serviço público, que devem ser respeitados pela entidade privada, a qual assume, inclusive, responsabilidade objetiva em caso de danos a terceiros.

A interpretação e integração normativa de cada uma das modalidades de parceria com o terceiro setor existentes no ordenamento brasileiro não podem se pautar na lógica dos *'convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres'*, expressão usada pela Lei nº 8.666/93

---

[47] Por meio do Decreto nº 8.244/14, que incluiu o artigo 11-A no Decreto nº 6.170/07, com a seguinte redação: Art. 11-A. Nos convênios e contratos de repasse firmados com entidades privadas sem fins lucrativos, poderão ser realizadas despesas administrativas, com recursos transferidos pela União, até o limite fixado pelo órgão público, desde que: I - estejam previstas no programa de trabalho; II - não ultrapassem quinze por cento do valor do objeto, e III - sejam necessárias e proporcionais ao cumprimento do objeto. §1º Consideram-se despesas administrativas as despesas com internet, transporte, aluguel, telefone, luz, água e outras similares. §2º Quando a despesa administrativa for paga com recursos do convênio ou do contrato de repasse e de outras fontes, a entidade privada sem fins lucrativos deverá apresentar a memória de cálculo do rateio da despesa, vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela da despesa.

[48] Conforme previsão expressa da Lei nº 13.019/14: Art. 46. Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria: III - custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria.

para se referir a ajustes desprovidos de amparo legal específico e voltados ao incentivo estatal a atividades privadas de interesse público. Tais modelos de ajuste possuíam algumas características que não se coadunam com o dever estatal de promover e de prestar serviços na área social. Nesse passo, ausência de vinculação contratual, precariedade, inexistência de interesses (ainda que parcialmente) contrapostos, ausência de direito ao equilíbrio econômico-financeiro da avença e possibilidade de denúncia a qualquer momento são características que não se aplicam às parcerias com o terceiro setor atualmente previstas pela legislação pátria.

A transformação da natureza da atividade estatal materializada pelas parcerias com o terceiro setor traz consigo a ampliação do rol de atividades passíveis de oferta pelo Estado por meio de parcerias com o terceiro setor. Se o mero incentivo descompromissado não pode ser tolerado em setores sensíveis como a saúde, a assistência social e a educação, parcerias que promovam e garantam a atribuição do regime jurídico de serviço público a entidades do terceiro setor são plenamente admitidas pela Constituição de 1988. As parcerias, nessa medida, devem ser interpretadas como mecanismos de cumprimento dos deveres estatais e não como método de fuga, transferência ou atenuação de tais deveres.

Nenhuma das leis que tratam das diversas modalidades de parceria com o terceiro setor hoje vigentes no Brasil, contudo, disciplina o tema de modo exaustivo. Alguns temas, como a duração máxima da avença e as hipóteses de alteração do objeto contratado, não possuem tratamento legal específico. Nesse contexto, a Lei nº 13.019/14 não traz solução definitiva, mas aponta na direção de afastamento tanto da antiga normatização dos convênios quanto da disciplina dos contratos administrativos da Lei nº 8.666/93. A insuficiência da disciplina jurídica dos Contratos de Gestão, dos Termos de Parceria, dos Termos de Colaboração e Termos de Fomento, e dos Acordos de Colaboração exige integração normativa, que deve ser construída com base superação do paradigma dos Convênios, com o reconhecimento de direitos e deveres de lado a lado, como a vinculação contratual, a estabilidade do ajuste, o recebimento pontual dos repasses, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e o respeito, pelos órgãos de fiscalização e controle, dos deveres de prestação de contas previstos na legislação de cada ajuste e no próprio instrumento contratual. Tal reconhecimento é condição para a devida prestação dos serviços sociais de relevância pública e, sobretudo, para a execução privada de serviços públicos sociais.

Para além de discutir os limites das parcerias, objeto do presente estudo, cabe à dogmática jurídica debruçar-se sobre a disciplina legal

para se referir a ajustes desprovidos de amparo legal específico e voltados ao incentivo estatal a atividades privadas de interesse público. Tais modelos de ajuste possuíam algumas características que não se coadunam com o dever estatal de promover e de prestar serviços na área social. Nesse passo, ausência de vinculação contratual, precariedade, inexistência de interesses (ainda que parcialmente) contrapostos, ausência de direito ao equilíbrio econômico-financeiro da avença e possibilidade de denúncia a qualquer momento são características que não se aplicam às parcerias com o terceiro setor atualmente previstas pela legislação pátria.

A transformação da natureza da atividade estatal materializada pelas parcerias com o terceiro setor traz consigo a ampliação do rol de atividades passíveis de oferta pelo Estado por meio de parcerias com o terceiro setor. Se o mero incentivo descompromissado não pode ser tolerado em setores sensíveis como a saúde, a assistência social e a educação, parcerias que promovam e garantam a atribuição do regime jurídico de serviço público a entidades do terceiro setor são plenamente admitidas pela Constituição de 1988. As parcerias, nessa medida, devem ser interpretadas como mecanismos de cumprimento dos deveres estatais e não como método de fuga, transferência ou atenuação de tais deveres.

Nenhuma das leis que tratam das diversas modalidades de parceria com o terceiro setor hoje vigentes no Brasil, contudo, disciplina o tema de modo exaustivo. Alguns temas, como a duração máxima da avença e as hipóteses de alteração do objeto contratado, não possuem tratamento legal específico. Nesse contexto, a Lei nº 13.019/14 não traz solução definitiva, mas aponta na direção de afastamento tanto da antiga normatização dos convênios quanto da disciplina dos contratos administrativos da Lei nº 8.666/93. A insuficiência da disciplina jurídica dos Contratos de Gestão, dos Termos de Parceria, dos Termos de Colaboração e Termos de Fomento, e dos Acordos de Colaboração exige integração normativa, que deve ser construída com base superação do paradigma dos Convênios, com o reconhecimento de direitos e deveres de lado a lado, como a vinculação contratual, a estabilidade do ajuste, o recebimento pontual dos repasses, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e o respeito, pelos órgãos de fiscalização e controle, dos deveres de prestação de contas previstos na legislação de cada ajuste e no próprio instrumento contratual. Tal reconhecimento é condição para a devida prestação dos serviços sociais de relevância pública e, sobretudo, para a execução privada de serviços públicos sociais.

Para além de discutir os limites das parcerias, objeto do presente estudo, cabe à dogmática jurídica debruçar-se sobre a disciplina legal

e contratual necessária para que as entidades do terceiro setor realizem adequadamente o objeto de suas parcerias. Esse deve ser o foco da terceira onda de transformações nas parcerias com o terceiro setor.

Referências

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1923. Plenário. Relator Min. Luiz Fux. Publicação 17 dez. 2015

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: A Construção da Agenda no Governo Federal – 2011-2014*. Brasília: Governo Federal, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Metodologia "Fuzzy" e "Camaleões Normativos" na problemática actual dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra, 2004.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1967. v.3.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabricio; FERRAZ, Luciano. *Servidores públicos na constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2011.

GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado del Derecho Administrativo*. 10. ed. Madrid: Tecnos, 1992. v. 2.

GONÇALVES, Pedro. *O contrato administrativo* (uma instituição do direito administrativo do nosso tempo). Coimbra: Almedina, 2003.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. Tradução Beatriz Boeria e Nelson Boeira. 9. ed. São Paulo: Perspectiva, 2007.

MÂNICA, Fernando B. Serviços públicos e desenvolvimento: uma crítica ao modelo de parcerias público-privadas no setor social. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia (Coord.). *Estado, Direito e políticas públicas: homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho*: Anais do Seminário de Integração do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba: Íthala, 2014.

MÂNICA, Fernando B; MENEGAT, Fernando. *Teoria jurídica da privatização*: fundamentos, limites e técnicas de interação público-privada no Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 33. ed. São Paulo Malheiros, 2007.

MONCADA, Luís S. Cabral de. *Estudo de Direito Público*. Coimbra: Coimbra, 2001.

MOREIRA, Vital Martins. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997.

MOTTA, Fabricio (Org.). *Concurso público e constituição*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

ROPPO, Enzo. *O contrato*. Tradução Ana Coimbra e M. Januário C. Gomes. Coimbra: Almedina, 1988.

SÉRVULO CORREIA, J. M. *Legalidade e Autonomia nos Contratos Administrativos*. Coimbra: Almedina, 1987.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. Lei de diretrizes orçamentárias e entidades sem fins lucrativos. *In:* ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MIGUEL, Luiz Felipe H.; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). *Direito Público em Evolução:* estudos em homenagem à Professora Odete Medauar. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MÂNICA, Fernando Borges. Objeto e natureza das parcerias sociais: limites para a execução privada de tarefas estatais e o novo Direito do Terceiro Setor. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). *Parcerias com o terceiro setor*: as inovações da Lei nº 13.019/14. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 107-135. ISBN 978-85-450-0483-7.