PARCERIAS COM O TERCEIRO SETOR NOS 30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Fernando Borges Mânica

1 Introdução

O texto constitucional promulgado em 5 outubro de 1988 consagrou uma série de objetivos a serem alcançados com vistas à implantação de um Estado Social e Democrático de Direito. Diversos foram os fundamentos, princípios e deveres atribuídos ao aparato estatal brasileiro e numerosos foram os direitos e garantias fundamentais voltados aos cidadãos. Acontece que, fruto da atuação concreta de seres humanos inseridos num contexto histórico bastante conhecido, a Constituição da República Federativa do Brasil trouxe também em seu texto um conjunto de preceitos incorporados em face da pressão exercida por organizações públicas e privadas que defenderam seus (legítimos) interesses corporativos perante os congressistas investidos na função de poder constituinte.

Como resultado, ao passo em que atribuiu ao Poder Público uma série de tarefas inéditas no ordenamento jurídico pátrio, a Constituição de 1988 manteve e reforçou a estrutura administrativa até então existente. É bem verdade que até fins do século XX a teoria jurídica predominante à época, fundada no positivismo e no caráter programático e não vinculante de normas principiológicas, permitia certa estabilidade jurídica e acomodação social ao novo Estado constitucional brasileiro. Afinal, como se dizia à época, assim que fosse faticamente possível o cumprimento dos objetivos constitucionais, o legislador definiria em lei específica os deveres estatais de ação neste ou naquele setor.

Não obstante, passados alguns anos, a consolidação democrática e a estabilização econômica, com amparo nas teorias jurídicas pós-positivistas, fizeram com que os cidadãos e instituições passassem a demandar administrativa e judicialmente o Poder Púbico tanto para (i) o cumprimento das tarefas atribuídas ao Estado em 1988 quanto para (ii) o respeito às sujeições impostas à Administração Pública pelo assim denominado regime jurídico administrativo.

Esse é o contexto – de *ampliação das exigências* para que o Poder Público realize as tarefas a ele atribuídas em 1988 e de *fortalecimento do controle quanto ao respeito aos princípios* da Administração Pública – no qual devem ser analisadas as parcerias do Estado com o terceiro setor no Brasil. Isso porque, independentemente da disputa

ideológica subjacente acerca do modelo de Estado ideal (com mais ou menos atuação estatal direta), diversos dispositivos do texto originário de 1988 atribuem à sociedade civil – nela incluídas as entidades do terceiro setor – responsabilidade compartilhada com o Estado para o cumprimento das tarefas públicas, em especial na ordem social.[1]

No que tange ao universo do terceiro setor, é sabido que nos últimos 30 anos houve exponencial ampliação no número de entidades, no volume de recursos por elas geridos, na quantidade de pessoas envolvidas em suas atividades, na variedade de suas áreas de atuação e na intensidade de suas relações com o Poder Público.[2] Para disciplinar tais relações, novas leis instituíram e passaram a normatizar modelos inéditos de vínculos do Estado com o terceiro setor, trazendo intensos desafios hermenêuticos e gerando importantes discussões acerca da correta implantação, execução, fiscalização e prestação de contas das entidades parceiras do Poder Público.

Nesse cenário, o presente estudo pretende (i) analisar a conformação histórica das parcerias entre a Administração Pública e as entidades do terceiro setor no Brasil, com olhos voltados à experiência brasileira cristalizada nos últimos 30 anos; (ii) descrever os principais modelos de parceria com o terceiro setor hoje vigentes no país; e (iii) analisar os principais pressupostos e avanços, bem como discutir as mais sensíveis controvérsias, desafios e riscos das parcerias com o terceiro setor ainda não solucionados pela legislação, doutrina e jurisprudência pátrias.

Para o cumprimento dos objetivos propostos, adota-se o método hipotético-dedutivo, a partir de referências constitucionais, legislativas e doutrinárias, tendo como hipótese a existência de um *microssistema jurídico* de parcerias com o terceiro setor no Brasil, voltado a disciplinar a necessária participação da sociedade civil organizada na execução de tarefas públicas, tal qual previsto pela Constituição da República.

Deve-se, por fim, o agradecimento do autor pelo convite realizado pelos Professores Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Fabrício Motta para participar desta obra. Apesar do momento difícil vivenciado pelo país, o aniversário de 30 anos da Constituição de República deve ser aproveitado como oportunidade para a realização de um balanço e avaliação do ambiente institucional brasileiro no que tange às parcerias com o terceiro setor. Daí o objetivo maior deste artigo trazer uma singela colaboração para que nos próximos anos haja mais avanços do que retrocessos no Direito incidente sobre os ajustes celebrados pela Administração Pública com o terceiro setor.

2 Premissas históricas para a compreensão das parcerias com o terceiro setor no Brasil

Parcerias com o terceiro setor correspondem a relações jurídicas travadas entre entidades privadas sem fins lucrativos e o Poder Público, por meio das quais o Estado

---

1 Dentre os dispositivos constitucionais que fazem referência à participação da sociedade no cumprimento de tarefas públicas na ordem social, podem ser citados os artigos 194; 197; 199, §1º; 204, §1º; 205; e 225 da Constituição de 1988.

2 Segundo dados do IBGE, em 1990 havia no Brasil cerca de 81.400 entidades do terceiro setor. Em 2010, esse número passou de 290.000 entidades (IBGE. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012). Mais recentemente, algumas pesquisas ainda não publicadas apontam a existência de até 800.000 entidades no país.

aporta 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.[3] 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.[4]

A origem das parcerias com o terceiro setor no Brasil remonta ao início do processo de construção de um Estado Social e Democrático de Direito no Brasil, em meados do século passado, momento em que o Estado brasileiro passou a reconhecer e a formalizar suas relações com entidades do terceiro setor.[5] Nesse período, ante a insuficiência da oferta estatal de serviços sociais, o Poder Público passou a incentivar entidades privadas, mediante o repasse de recursos orçamentários. Com o tempo, tais repasses passaram a ser instrumentalizados por meio de convênios, até então utilizados apenas nas relações entre entes estatais.[6]

Pode-se verificar, assim, que o convênio inicialmente disciplinava relações entre duas entidades públicas (como instrumento de descentralização administrativa) e passou, posteriormente, a ser utilizado também como instrumento de ajuste voltado ao repasse de recursos públicos a entidades privadas prestadoras de serviços sociais, especialmente no setor de saúde. Tal transição foi importante, pois a celebração de convênios com o terceiro setor institucionalizou o repasse de recursos públicos para entidades privadas, o que até então era realizado sem qualquer sistematização. A vantagem trazida pelos convênios com o terceiro setor refere-se à responsabilidade assumida pelas entidades privadas quanto à aplicação dos recursos e prestação de contas, tal qual previsto no instrumento de ajuste. Se anteriormente os recursos repassados eram investidos em despesas gerais de custeio da entidade privada, com os convênios o repasse de recursos passou, ao longo do tempo, a depender da aprovação de planos de aplicação e contraprestação, o que permitiu maior controle sobre os gastos da entidade parceira.

Não obstante, esse modelo de parceria com o terceiro setor permaneceu disciplinado de modo vago, difuso e instável no ordenamento brasileiro, em especial pelas próprias leis orçamentárias, que a cada ano traziam determinados balizamentos relativos

---

3 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 (...)". DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 24-25.

4 As parcerias sociais são, para Paulo Modesto, aquelas "nas quais o resultado econômico do vínculo deve ser integralmente reinvestido na própria atividade social desempenhada, ou incorporado a fundo patrimonial de contingência, diretamente relacionado à sustentabilidade da persecução da atividade social fomentada e à realização de valores comuns (...)" (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. 15).

5 Sobre o tema: MÂNICA, Fernando Borges. Panorama histórico legislativo do terceiro setor no Brasil: do conceito de terceiro setor à Lei das OSCIP. Artigo. In: OLIVEIRA, Gustavo H. Justino (coord.). *Terceiro Setor, Empresas e Estado*: Novas Fronteiras entre o Público e o Privado. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 163-194

6 A origem dos convênios com o terceiro setor reporta-se ao Decreto nº 29.425/51, e na Lei nº 1.493/51, que regulamentaram a outorga de subvenção ou contribuição a entidades privadas.

ao repasse de recursos ao terceiro setor. Além disso, a falta de um marco legal favorecia as influências políticas na escolha das entidades parceiras.[7]

Apenas com a Constituição de 1988 e a consolidação do dever estatal de garantir direitos sociais é que surgiram novos vínculos de parceria 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 por sua garantia.

Para dar conta de tal tarefa, além do aumento da própria estrutura administrativa estatal, foram instituídas no país novas modalidades de ajuste com o terceiro setor, as quais ganharam disciplina jurídica diversa daquela até então existente nos antigos convênios. Isso porque, enquanto no século passado as parcerias com o terceiro setor tinham como objetivo condicionar de modo bastante genérico a aplicação de subvenções transferidas a entidades do terceiro setor, hoje as parcerias demandam o reconhecimento e o respeito a um conjunto de direitos, deveres, procedimentos e mecanismos de controle previstos em um conjunto de leis que formam um verdadeiro microssistema jurídico das parcerias com o terceiro setor.[8]

3 O microssistema jurídico das parcerias com o terceiro setor

Microssistema jurídico pode ser entendido, na esteira de Natalino Irti, como um conjunto específico de normas voltadas à disciplina de determinados interesses, instituições ou relações e que se relacionam conforme princípios comuns. O clássico estudo do autor italiano teve como objeto a formação de microssistemas jurídicos a partir da instituição de leis especiais em diversas áreas do Direito Privado, promovendo, à luz da Constituição, um processo de descodificação da legislação civilista.[9]

No caso das parcerias com o terceiro setor no Brasil, a formação do microssistema jurídico decorre de um movimento contrário, já que jamais houve a codificação do Direito Público e, tampouco, do direito das parcerias com o terceiro setor. O que tem ocorrido nos últimos 30 anos no Brasil é a edição de várias leis que disciplinam tais relações. Essa peculiaridade, decorrente da existência de diversas leis sobre o tema, tem trazido grandes desafios hermenêuticos para a solução de antinomias e lacunas nesse microssistema jurídico.

A conformação do microssistema jurídico das parcerias com o terceiro setor hoje vigente no Brasil foi marcada pela edição de duas leis em fins do século passado, as quais instituíram novos modelos de ajuste com o terceiro setor além do até então único modelo vigente, representado pelos convênios. Trata-se da Lei nº 9.637/98, que instituiu os Contratos de Gestão com as Organizações Sociais – OSs, e da Lei nº 9.790/99, que

---

7 Sobre o 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 Hadlich; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). *Direito Público em evolução*: estudos em homenagem à Professora Odete Medauar. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 236.

8 Sobre o tema das subvenções do Direito brasileiro, conferir: VALIM, Rafael. *A subvenção no Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2015.

9 IRTI, Natalino. *La Edad de la Decodificación*. Barcelona: José Maria Bosch, 1992, p. 59 e ss.

instituiu os termos de parceria com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs.

Alguns anos mais tarde, outro marco importante para a consolidação no micros-sistema jurídico das parcerias com o terceiro setor é representado pela nova disciplina infralegal dada aos convênios, que passaram a ser regulamentados pelo Decreto Federal nº 6.170/07. Além disso, as transformações seguiram em ritmo intenso, já que tal ato normativo foi alterado nada menos do que 10 (dez) vezes, com a instituição de uma série de exigências procedimentais que até então eram tidas como opções discricionárias da Administração Pública.[10]

Mais recentemente foi promulgada a Lei nº 13.019/14, que instituiu os termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação com as Organizações da Sociedade Civil – OSCs.[11] Tais modelos de ajuste surgiram com o objetivo de substituir os convênios com o terceiro setor, os quais passaram a ser admitidos exclusivamente nas hipóteses de vínculos firmados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos para a prestação privada de serviços de assistência à saúde complementar ao SUS.

A conformação desse microssistema jurídico das parcerias com o terceiro setor no Brasil exigiu, inclusive, nova interpretação à única referência constitucional expressa às parcerias da Administração Pública com o terceiro setor. Isso porque o artigo 199, §1º, da Constituição da República prevê que a participação privada complementar ao SUS deve ocorrer por meio de *convênio* ou contrato de Direito Público.[12] Tal dicção constitucional exigiu que a doutrina nacional passasse a adotar duas acepções aos convênios.

Na primeira acepção, o convênio corresponde a uma *espécie* de vínculo, disciplinado pelo artigo 116 da Lei nº 8.666/93 e pelo Decreto nº 6.170/07 (*convênio em sentido estrito*). Na segunda acepção, o convênio corresponde ao *gênero* de vínculos, que congrega todos os modelos de parceria com o terceiro setor hoje vigentes no Brasil (*convênio em sentido amplo*). Nesse segundo sentido, *convênio* 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.[13]

A interpretação constitucional levada a cabo sob as perspectivas histórica, teleológica e sistemática conduz à conclusão de que o Texto Constitucional adota a expressão convênios em seu sentido amplo. Isso porque as novas modalidades de

---

[10] O Decreto nº 6.170/07 foi pelo Decreto nº 6.428/08; Decreto nº 6.497/08; Decreto nº 6.619/08; Decreto nº 7.568/11; o Decreto nº 7.594/11; Decreto nº 7.641/11; Decreto nº 8.180/13; Decreto nº 8.244/14; Decreto n º 8.726/16; e Decreto nº 8.943/16.

[11] Antes da entrada em vigência da Lei nº 13.019/14, houve intensas discussões doutrinárias e parlamentares quanto a 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.

[12] 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 (*g. n.*).

[13] 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.

parceria com o terceiro setor foram introduzidas no ordenamento pátrio por legislação específica apenas após a Constituição Federal, sendo que elas também instrumentalizam vínculos de parceria para a prestação de serviços públicos de saúde. Nesse sentido, tem razão Paulo Modesto ao acolher os convênios como *categoria jurídica* da qual fazem parte diversos modelos de ajuste.[14]

Nessa esquadra, o microssistema jurídico das parcerias com o terceiro setor no Brasil pode ser sistematizado no seguinte quadro:

Parcerias com o terceiro setor (convênios em sentido amplo)
Convênios em sentido estrito (restritos ao setor de saúde)
Contratos de Gestão com Organizações Sociais
Termos de Parceria com OSCIPs
Termos de Fomento e Termo de Colaboração com OSCs
Acordos de Cooperação com OSCs

Não obstante, como se verá adiante, a legislação específica de cada modalidade de parceria com o terceiro setor no Brasil possui numerosas lacunas e diversas antinomias.

Além disso, como é próprio dos microssistemas jurídicos, as parcerias com o terceiro setor sofrem a incidência indireta de uma série de outras leis, dentre as quais, a Lei Federal nº 4.320/64, que trata de normas gerais de Direito Financeiro; o Decreto-Lei nº 93.872/86, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional; a Lei Complementar Federal nº 101/00, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal; a Lei nº 8.666/93, que veicula normas gerais de licitações e contratos; a Lei nº 8.443/92, conhecida como Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União; a Lei nº 12.527/11, conhecida como Lei de Acesso à Informação; além das leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) e as leis específicas de cada ente federativo. Como se pode perceber, grande parte delas (i) entrou em vigência anteriormente à edição das leis que tratam especificamente das parcerias com o terceiro setor e não levam em conta suas peculiaridades ou (ii) tem como destinatária a Administração Pública e não as entidades privadas parceiras. Tais condições, evidentemente, dificultam a construção de consensos na interpretação do microssistema jurídico do terceiro setor no Brasil.

Não por outro motivo, é salutar que nos próximos anos haja compatibilização das antigas e das novas leis que disciplinam direta ou indiretamente as parcerias com o terceiro setor. Enquanto isso não acontece, tal tarefa cumpre à doutrina jurídica, que

[14] Segundo o autor: "Convênios, como categoria jurídica, são vínculos estruturados de parceria, bilaterais ou multilaterais, expressivos da convergência de interesses e da complementaridade de encargos entre os partícipes, destituídos de contraprestação sinalagmática, paritários por natureza e, por isso mesmo, alérgicos à presença de cláusulas exorbitantes e privativas da Administração Pública, essencialmente finalísticos por serem vocacionados a promover projetos e serviços compartilhados de interesse comum dos partícipes" (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. 22).

deve, em primeiro lugar, reconhecer a existência de um microssistema jurídico das parcerias com o terceiro setor e, em segundo lugar, reconhecer as especificidades de cada uma das modalidades de parceria hoje vigentes no país.

3.1 Convênios

Os convênios (em sentido estrito) encontram-se disciplinados pelo artigo 116 da Lei nº 8.666/93, que é regulamentado pelo Decreto Federal nº 6.170/07. A atual redação do Decreto nº 6.170/07 traz regramento detalhado aos convênios com o terceiro setor. Dentre os requisitos a serem observados no processo de celebração, acompanhamento e prestação de contas dos convênios público-privados, podem ser destacados: realização de chamamento público prévio à escolha da entidade parceira; possibilidade de remuneração da equipe dimensionada no Plano de Trabalho, inclusive de pessoal próprio da entidade, podendo contemplar despesas com pagamentos de tributos, FGTS, férias e décimo terceiro salário proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais; e exigência de processo seletivo prévio para a contratação de terceiros pela entidade convenente.

O controle e a fiscalização da aplicação dos recursos públicos repassados a entidades privadas nos convênios são formais e se iniciam antes da celebração do ajuste, ocorrem durante toda a execução do objeto e apenas terminam após a aprovação das contas apresentadas pela entidade quando da extinção do convênio.[15]

Havendo irregularidades, a entidade pública parceira deve promover a responsabilização dos envolvidos e a tomada de medidas necessárias ao ressarcimento de eventuais prejuízos causados ao Poder Público. Caso não sejam tomadas tais medidas, o Tribunal de Contas tem competência para, em tomada de contas por ele instaurada, apurar a responsabilidade de todos os envolvidos, inclusive dos representantes do Poder Público que deixaram de cumprir com seus deveres de fiscalização e que, eventualmente, beneficiaram-se de conduta que tenha lesado o patrimônio público.

Como assinalado, esta modalidade de ajuste com o terceiro setor sofreu importante impacto com a entrada em vigência da Lei nº 13.019/14, que restringiu sua aplicação apenas aos vínculos firmados para a prestação de serviços de assistência à saúde.

3.2 Contrato de gestão com Organizações Sociais

O contrato de gestão é modalidade de parceria por meio da qual o Poder Público repassa recursos financeiros, físicos e/ou humanos a uma entidade privada qualificada como Organização Social – OS, que assume a gestão de uma estrutura pública voltada à prestação de serviços públicos sociais ou serviços de relevância pública, com o objetivo de alcançar padrões de eficiência e qualidade previamente definidos no instrumento de ajuste.[16]

---

[15] O controle prévio tem início com a elaboração de edital de chamamento público e a exigência de requisitos que demonstrem a capacidade de a entidade cumprir adequadamente o objeto. Nesse momento, a análise do Plano de Trabalho, com a descrição exaustiva de todos os aspectos materiais, formais e temporais de execução do ajuste, é essencial como mecanismo de controle das atividades a serem desempenhadas. A execução do objeto conveniado ocorre nos termos do Plano de Trabalho, sendo que cada repasse de recursos, conforme previsto no plano de aplicação, apenas ocorre após a aprovação pelo Poder Público das atividades realizadas até o momento.

[16] Conforme previsão legal expressa, apenas podem celebrar contrato de gestão as entidades do terceiro setor qualificadas pelo Poder Público contratante como Organizações Sociais. A Lei Federal nº 9.637/98 dispõe que

Sua disciplina jurídica é dada pela Lei Federal nº 9.637/98, regulamentada pelo Decreto nº 9.190/17[17] e também por leis estaduais e municipais que regulamentam o tema em suas respectivas esferas federativas. Os dispositivos da lei federal que tratam da relação contratual entre a Administração Pública e as OSs possuem natureza de *norma geral*, nos termos do artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, razão pela qual devem ser observados pela legislação estadual e municipal sobre o assunto.[18]

O modelo de gestão por Organizações Sociais foi instituído durante o processo de reforma do Estado brasileiro, liderado pelo então Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado, iniciado em meados da década de 1990. Um dos objetivos desse processo foi a readequação da estrutura administrativa brasileira, de modo a torná-la mais capacitada a oferecer resultados efetivos em suas diversas áreas de atuação. O principal objetivo das mudanças implantadas pode ser ilustrado pela eficiência, que foi à época alçado, pela Emenda Constitucional nº 19/98, à condição de princípio constitucional explícito da Administração Pública Direta e Indireta.

Nesse cenário, a celebração de contrato de gestão com OSs justifica-se pela busca de eficiência na prestação de serviços de natureza social. Para isso, o instrumento de ajuste prevê metas, prazos de execução e critérios objetivos de avaliação de desempenho, com indicadores de qualidade e produtividade.

Para a execução do objeto do contrato de gestão, a OS pode contratar pessoas, bens e serviços de terceiros. Tais contratações não estão submetidas à exigência de concurso público ou de licitação pública, mas devem seguir um regulamento próprio de aquisição de bens e serviços, instituído pela própria entidade, com observância dos princípios da isonomia, moralidade e impessoalidade. O sistema de fiscalização e controle dos contratos de gestão é descrito minuciosamente pela lei, sendo que a competência recai sobre órgãos internos da entidade, sobre a Administração Pública parceira e, subsidiariamente, pelos Tribunais de Contas.[19]

---

o Poder Executivo pode qualificar como OS, mediante critérios objetivos e transparentes, as 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. Uma vez qualificada como Organização Social, a entidade torna-se apta a participar de processos seletivos públicos, dotados de objetividade e transparência, por meio dos quais a Administração Pública escolhe a entidade mais apta a desenvolver o objeto da parceria.

[17] O Decreto nº 9.190/17 normatizou algumas exigências reconhecidas no julgamento da ADI nº 1.923, a seguir analisada. Dentre as exigências veiculadas por tal ato normativo, é possível relacionar a motivação da decisão pela gestão por OSs, a realização de processo de qualificação e de processo de escolha da entidade a celebrar o contrato de gestão (denominado de chamamento público) e a divulgação de dados relativos à parceria no sítio eletrônico do órgão público contratante.

[18] Deve-se atentar que o contrato de gestão com Organizações Sociais, previsto na esfera federal pela Lei nº 9.637/98, não se confunde com o *contrato* previsto pelo parágrafo 8º do artigo 37 da Constituição Federal. Ainda que ambos os modelos de ajuste tenham como objetivo ampliar a capacidade operacional e a eficiência na produção de serviços de interesse coletivo, o contrato previsto pelo parágrafo 8º do artigo 37 da CF/88, denominado por parte da doutrina também como *contrato de gestão*, aplica-se a ajustes celebrados entre dois órgãos ou entidades estatais. Já o contrato de gestão com as Organizações Sociais é modelo de vínculo celebrado exclusivamente entre o Poder Público e entidades do terceiro setor.

[19] Conforme previsão legal, os responsáveis pela fiscalização do termo de parceria, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, darão imediata ciência ao Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária. Além disso, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União, para que requeiram ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o sequestro dos bens

O contrato de gestão consiste na modalidade de ajuste com o terceiro setor que mais tem causado discussões doutrinárias e jurisprudenciais. O motivo da disputa decorre de o contrato de gestão prever uma relação bastante íntima entre Estado e terceiro setor, na qual a entidade privada assume a própria gestão de uma estrutura estatal, figurando o ajuste como autêntico instrumento de outorga de atividades estatais ao setor privado. Isso porque este modelo de ajuste instrumentaliza, em regra, a atribuição de uma atividade do setor de titularidade compartilhada a uma Organização Social, que passa a exercê-la segundo a mesma regulamentação incidente sobre a atividade quando prestada pelo Poder Público. Nessa medida, ao contrário das demais modalidades de parceria com o terceiro setor, que utilizam a capacidade instalada das próprias entidades parceiras, por meio do contrato de gestão o Poder Público atribui ao parceiro privado a gestão de uma estrutura/atividade estatal.

A constitucionalidade dos Contratos de Gestão com Organizações Sociais foi reconhecida definitivamente pelo Supremo Tribunal Federal apenas no ano de 2015, quando foi julgado o mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 1923, a qual questionava a integralidade do modelo trazido pela Lei nº 9.637/98.[20] O voto vencedor da ADI foi dado pelo Ministro Luiz Fux, que julgou o pedido parcialmente procedente, apenas para conferir interpretação conforme a Constituição, impondo a observância, pela Administração Pública e pela entidade parceira dos princípios da Administração Pública, em especial a publicidade, a impessoalidade, o julgamento objetivo das propostas.[21] Com a decisão do Supremo Tribunal Federal, os Contratos de Gestão com OSs passaram a ter maior segurança jurídica, razão pela qual sua utilização pela União, Estados e Municípios tende a aumentar nos próximos anos.

3.3 Termos de parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs

Termo de parceria é a modalidade de ajuste por meio da qual o Poder Público repassa recursos a uma entidade privada sem fins lucrativos qualificada como OSCIP, a qual assume o dever das atividades de interesse público definidas em lei, conforme padrões de eficiência e qualidade previamente definidos no instrumento de ajuste.[22]

A disciplina jurídica que incide sobre a celebração, execução e fiscalização dos termos de parceria com OSCIPs é bastante similar àquela prevista pela Lei das

---

dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público, além de outras medidas previstas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/93) e na Lei de Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64/90).

20 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923/DF. Tribunal Pleno, Relator para o acórdão Minº Luiz Fux. Diário de Justiça da União, 17 dez. 2015.

21 Sobre o tema: FUX, Luiz; MODESTO, Paulo; MARTINS, Humberto F. *Organizações Sociais após a decisão do STF na ADI 1923/15*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

22 Sua disciplina jurídica é dada, em âmbito federal, pela Lei nº 9.790/99, regulamentada pelo Decreto nº 3.100/99. Ao contrário do que ocorre com os contratos de gestão, são raras as leis estaduais e municipais que preveem a qualificação da OSCIP e a celebração de termos de parceria, de modo que a imensa maioria dos Estados e Municípios adotam essa modalidade de ajuste conforme disciplina dada pela lei federal.

Organizações Sociais, anteriormente analisada.[23] Além disso, a Lei nº 9.790/99 segue muito proximamente o sistema de controles adotados pela Lei nº 9.637/98, já descrito.[24]

No entanto, é importante destacar que a Lei das OSCIPs não surgiu de um movimento de reforma do aparelho do Estado.[25] Sua origem remonta a demandas sociais voltadas (i) à desburocratização das parcerias, (ii) à ampliação do acesso do terceiro setor ao fomento estatal até então disciplinado pelos convênios e (iii) à busca pelo incentivo à eficiência, com implantação de sistemas de controle por resultados.[26]

Assim como acontece com as Organizações Sociais, as OSCIPs podem contratar terceiros para o desempenho de atividades relacionadas ao objeto da avença. Para isso, devem publicar, no prazo máximo de trinta dias contados da assinatura do termo de parceria, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotarão para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público.

É perceptível que a Lei nº 9.790/99 teve como objetivo substituir os convênios, que à época tinham sua disciplina dada por atos normativos esparsos e pelas leis orçamentárias, cambiantes a cada ano. Entretanto, tal fato não ocorreu, e o costume consolidado desde a década de 50 do século passado fez com que a imensa maioria das parcerias voltadas ao incentivo estatal a atividades desempenhadas pelo terceiro setor seguisse sendo instrumentalizada por meio de convênios.

Além disso, por ter objeto e função praticamente idênticos aos dos termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação, adiante analisados, pode-se perceber uma tendência de diminuição no número de termos de parceria com OSCIPs no país, com possibilidade de seu desuso e, mesmo, de revogação da Lei nº 9.790/99 nos próximos anos.

3.4 Termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação

O termo de colaboração e o termo de fomento possuem natureza e disciplina jurídica idênticas e são conceituados pela Lei nº 13.019/14 como modalidades de parceria

---

[23] A celebração de termos de parceria deve ser precedida de processo seletivo público denominado *Concurso de Projetos*, conforme prevê o Decreto nº 3.100/99, tendo sido incluída apenas 12 (doze) anos mais tarde, pelo Decreto nº 7.568/11, que alterou sua redação.

[24] No que tange ao controle da avença, ele deve ser realizado por meio da atuação de diversas instâncias, sendo que a primeira delas consiste na exigência de consulta prévia ao Conselho de Políticas da área relacionada ao objeto da avença. Tanto o Conselho de Políticas Públicas quanto a Administração Pública parceira devem acompanhar a execução da avença, sendo que os resultados atingidos com a execução do termo de parceria devem ser analisados por uma comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a OSCIP. A comissão de avaliação, por sua vez, deve encaminhar à autoridade competente relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

[25] Nessa perspectiva, é possível dizer que enquanto os contratos de gestão foram gestados no intestino da Administração Pública e são vocacionados a promover o trespasse da gestão de estruturas estatais a entidades privadas qualificadas como Organizações Sociais, os termos de parceria foram gestados no seio da sociedade civil e são vocacionados a incentivar e reforçar o desempenho de atividades e projetos de relevância pública não dependentes do uso de infraestrutura estatal.

[26] Para isso, a Lei nº 9.790/99 previu, por exemplo, como cláusulas essenciais do termo de parceria: (i) a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público; (ii) a estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma; e (iii) a previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado.

firmadas pela Administração Pública com entidades do terceiro setor qualificadas como Organizações da Sociedade Civil – OSCs para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que envolvam a transferência de recursos financeiros. A diferença entre eles consiste na iniciativa de celebração do vínculo, que é da Administração Pública no caso dos termos de colaboração, e das próprias entidades no caso dos termos de fomento. De outra parte, os acordos de colaboração foram conceituados como os vínculos que não envolvem o repasse de recursos financeiros, independentemente de quem parta a inciativa para celebrá-los.

Ao contrário da Lei nº 9.637/98 e da Lei nº 9.790/99, a Lei nº 13.019/14 não prevê a certificação formal das entidades como Organizações da Sociedade Civil – OSC, por meio da outorga de um título legal. Adotando uma lógica diversa, nos termos da Lei nº 13.019/14, são automaticamente consideradas Organizações da Sociedade Civil – OSC as entidades privadas efetivamente sem fins lucrativos, as cooperativas sociais e as cooperativas com caráter social, bem como as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social.

Importante inovação trazida pela Lei nº 13.019/14 refere-se ao dever de dar transparência às parcerias por meio da internet, tanto no sítio eletrônico do Poder Público quanto no da OSC parceira.[27] Além disso, a Lei nº 13.019/14 prevê o Procedimento de Manifestação de Interesse Social – PMIS, definido pela lei como o instrumento por meio do qual as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos poderão apresentar propostas ao Poder Público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria.[28]

Os termos de colaboração e termos de fomento deverão ser antecedidos de *chamamento público*, instaurado mediante edital público, a ser divulgado em página do sítio oficial da Administração Pública na internet. O processo de chamamento público, bem como as exigências a serem preenchidas pelas OSCs para a celebração do ajuste, é disciplinado de modo bastante detalhado pelo texto da Lei nº 13.019/14. Além disso, a lei descreve, sob clara influência do modelo adotado pela Lei nº 8.666/93, as possíveis exceções à realização do chamamento público, especificando hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de sua realização.

Quanto ao processo de monitoramento e avaliação dos termos de colaboração e termos de fomento, a lei prescreve uma ampla gama de providências a serem tomadas pela Administração Pública antes da celebração de uma parceria, bem como uma

---

27 Dentre as informações a serem publicadas, devem constar data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da Administração Pública responsável; nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ; descrição do objeto da parceria; valor total da parceria e valores liberados, quando for o caso; situação da prestação de contas da parceria, que deverá informar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo; quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício.

28 A proposta a ser encaminhada à Administração Pública deverá conter o diagnóstico da realidade que se quer modificar, aprimorar ou desenvolver e, quando possível, a indicação de viabilidade, dos custos, dos benefícios e dos prazos de execução da ação pretendida. Havendo conveniência e oportunidade para realização do PMIS, a Administração Pública o instaurará, conforme regulamento próprio de cada ente federado. Deve-se notar que a realização do PMIS não obriga o Poder Público a celebrar a parceria e não impede a entidade que o realizou de participar de eventual chamamento público dele decorrente.

extensa lista de vedações a que determinadas entidades e pessoas físicas participem de chamamentos públicos. Já a prestação de contas pela OSC deve ocorrer por meio de plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado. Além disso, deve conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados. Em que pese a importância do controle sobre as parcerias com as OSCs, a estrutura fiscalizatória prevista é tão complexa que torna difícil sua aplicação em ajustes que tenham envolvimento de municípios, entidades e objetos de pequena monta.[29]

Deve-se notar, por fim, que a Lei nº 13.019/14 traz regras importantes para a interpretação do microssistema jurídico das parcerias com o terceiro setor. Com o objetivo de dar tratamento estável e uniforme às parcerias com o terceiro setor, a Lei nº 13.019/14 prevê que seu texto veicula *normas gerais* sobre as parcerias por ela tratadas, sendo de observância obrigatória por Estados, Distrito Federal e Municípios. Paradoxalmente, determina que suas prescrições não se aplicam aos demais modelos de parceria com o terceiro setor, que seguem sendo regidos pelas suas leis específicas. Além disso, a lei em comento veda expressamente a incidência da Lei nº 8.666/93 sobre as parcerias por ela disciplinadas.

4 Linhas de transformação de parcerias com o terceiro setor no Brasil: pressupostos, avanços, controvérsias, desafios e riscos

O estudo da legislação que disciplina as parcerias com o terceiro setor no Brasil permite aferir que há incompletude, sobreposição e, mesmo, conflito entre as leis que tratam do tema. Não obstante, a análise dos movimentos institucionais que culminaram com a legislação hoje vigente permite detectar algumas *linhas de transformação* no microssistema jurídico das parcerias com o terceiro setor em solo pátrio.[30]

De início, é possível consignar que a instituição dos termos de parceria com OSCIPs, previstos pela Lei nº 9.790/99, teve como objetivo a supressão dos convênios e sua substituição pelos termos de parceria. Da mesma forma, pode-se verificar que os modelos de ajuste previstos pela Lei nº 13.019/14 foram instituídos para substituir tanto os convênios quanto os termos de parceria. Tanto isso é verdade que ambas as leis

---

[29] Conforme previsão expressa da Lei nº 13.019/14, para realizar o monitoramento e avaliação das parcerias, a Administração Pública pode valer-se do apoio técnico de terceiros, bem como delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos. Como resultado desse trabalho, deve ser emitido Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação, que deve ser submetido a uma Comissão de Monitoramento e Avaliação. Além disso, a parceria será acompanhada e fiscalizada tanto pelo Conselho de Políticas Públicas da área correspondente quanto pelo gestor da parceria. Tal gestor deve ser indicado pela Administração Pública e tem como atribuições: acompanhar e fiscalizar a execução da parceria; informar ao seu superior hierárquico a existência de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas da parceria e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos, bem como as providências adotadas ou que serão adotadas para sanar os problemas detectados; e emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação final de contas pela OSC.

[30] *Linhas de transformação* é expressão é de Odete Medauar em: MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. 2. ed. São Paulo: RT, 2003.

foram anunciadas pelo governo federal à época de sua promulgação como *marcos legais* do terceiro setor no Brasil. Enquanto no primeiro caso o objetivo não foi alcançado, no segundo, por força de comando legal expresso, houve a supressão dos convênios, mas não dos termos de parceria.[31] Assim, considerando que tais ajustes possuem objeto e finalidade praticamente idênticos e que a Lei nº 13.019/14 seguiu a trilha já adotada nas constantes alterações da disciplina infralegal dos convênios, pode-se concluir pela ausência de fundamento lógico e racional para a coexistência de tais modelos de ajuste, razão pela qual é possível sugerir a extinção dos termos de parceria, com a revogação da Lei nº 9.790/99.

Em segundo lugar, deve-se anotar importante diferença entre os contratos de gestão e as demais modalidades de parceria com o terceiro setor. Tal distinção reside na *causa do negócio jurídico*, entendida como a função prática que o vínculo firmado pretende efetivar. Isso porque o contrato de gestão é vocacionado ao trespasse da gestão de bens públicos estatais afetados à prestação de um serviço público ou um serviço de interesse público – em especial nas áreas da saúde, cultura, educação, pesquisa e desenvolvimento tecnológico – a entidades do terceiro setor.[32]

Deve-se perceber, nesse passo, que a Lei nº 13.019/14, apesar de não vedar a permissão de uso de bens públicos pelas OSCs parceiras, não veicula expressamente tal hipótese e tampouco prevê e *dispensa de licitação* para tanto, como faz a Lei nº 9.637/98.[33] Além disso, por se tratar de um modelo de organização dos próprios serviços, o trespasse da própria atividade depende de *lei local* que especifique as áreas de ação estatal passíveis de gestão por entidades privadas. Nesse contexto, pode ser visualizada importante dicotomia quanto ao objeto das parcerias com o terceiro setor no Brasil: as parcerias voltadas à execução de projetos e de atividades em estruturas privadas e as parcerias voltadas à gestão de estruturas públicas.

Nessa esquadra, considerando o que já foi dito, resta consignada a tendência lógica de predomínio dos termos de fomento e termos de colaboração, de um lado, e dos contratos de gestão, de outro. Em qualquer caso, o objeto da parceria pode configurar um *serviço público* a ser prestado pelo parceiro privado conforme os princípios sobre ele incidentes ou meramente como *serviço de relevância pública*, sem a incidência de tais condicionamentos.[34]

---

31 No primeiro caso, o texto da Lei nº 13.019/14 praticamente extinguiu os convênios com o terceiro setor, ao dispor expressamente que aplicação apenas é admitida para disciplina das parcerias voltadas à prestação complementar de serviços de saúde ao SUS. No segundo caso, a Lei nº 13.019/14 dispôs expressamente acerca de sua inaplicabilidade aos termos de parceria, mas alterou dispositivos da Lei nº 9.790/99.

32 Sobre o tema: MÂNICA, Fernando Borges; MENEGAT, Fernando. A natureza jurídica do contrato de gestão com as Organizações Sociais e suas repercussões no sistema de controle pelos Tribunais de Contas. *Revista de Contratos Públicos*, Belo Horizonte, n. 3, p. 47-72, mar./ago. 2013; e MÂNICA, Fernando; MENEGAT, Fernando. *Teoria Jurídica da Privatização:* Fundamentos limites e técnicas de interação público-privada no Direito Brasileiro: Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

33 Nos termos da Lei nº 9.637/98: Art. 12 (...) §3º Os bens de que trata este artigo serão destinados às organizações sociais, dispensada licitação, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa do contrato de gestão.

34 É importante destacar, nesse ponto, que, em sendo a atividade executada em regime de parceria qualificada como serviço público, a entidade do terceiro setor deve respeitar o conjunto de diretrizes e princípios veiculados na Lei nº 13.460/17, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública. Sobre o tema, especificamente em parcerias na saúde, conferir: MÂNICA, Fernando Borges. Assistência à saúde no SUS e a nova Lei de defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos: Lei nº

De todo modo, ainda que haja especificidades no regime jurídico de cada parceria, o qual, evidentemente, varia em decorrência de uma série de fatores, é possível traçar *alguns* pressupostos e avanços, bem como desafios, controvérsias e riscos que atingem, com maior ou menor intensidade, todas as parcerias com o terceiro setor no Brasil.

4.1 Pressupostos: parcerias com o terceiro setor possuem natureza contratual, mas não atraem a incidência da Lei nº 8.666/93

A literatura jurídica mais recente tem classificado tanto os ajustes previstos pela Lei nº 9.637/98 quanto aqueles disciplinados pela Lei nº 13.019/14 como espécies de contratos. Ainda que permaneça certo dissenso doutrinário, tem prevalecido o entendimento de que as parcerias com o terceiro setor, mesmo possuindo *natureza de convênio em sentido amplo* (tal qual analisado no item 3), estão incluídas em uma categoria mais ampla, denominada de atividade contratual da Administração Pública.[35] As parcerias com o terceiro setor, nessa medida, encontram amparo na própria definição de contratos adotada pela Lei nº 8.666/93,[36] razão pela qual Fernando Dias Menezes de Almeida classifica a *contratualização administrativa* em três grandes módulos, dentre os quais os *módulos convencionais de cooperação*, no qual se inserem as parcerias com o terceiro setor.[37]

Tal compreensão não atrai, contudo, a aplicação subsidiária do regramento veiculado na Lei nº 8.666/93. A defesa da incidência de tal marco normativo às parcerias com o terceiro setor decorre, além do raciocínio exposto, de previsão legal expressa, constante do artigo 116 da Lei de Licitações e Contratos, que prescreve a *aplicação do disposto nesta lei, "no que couber", aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por* órgãos *e entidades da Administração*.[38]

Além da inadequada técnica legislativa, que transfere ao intérprete a decisão das hipóteses em que *"cabe"* a aplicação da Lei Geral de Licitações e Contratos às parcerias com o terceiro setor, deve-se rememorar que, quando da edição da Lei nº 8.666/93, não havia legislação acerca de parcerias. Com a edição de leis específicas sobre parcerias com o terceiro setor, dotadas de racionalidade própria, parece lógico o afastamento da aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/93. Não obstante, nesses 30 anos, bastante comum foi a incidência de tais normas às parcerias com o terceiro setor, hipótese que tende a

---

13.460/17. In: GEBRAN NETO, João Pedro; AVANZA, Clenir Sani; SCHULMAN, Gabriel (Org.). *Direito da Saúde em perspectiva*. Vitória: ABRAGES, 2017, v. 2, p. 163-188.

35 Nesse sentido, antigo é o posicionamento de autores como Odete MEDAUAR – MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 253 e ss.

36 Sobre o tema: MARRARA, Thiago. Identificação de convênios administrativos no Direito Brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 100, p. 551-574, 2005.

37 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.

38 Tal equívoco tende a ser apenas parcialmente resolvido pelo projeto de lei de licitações em trâmite no Congresso Nacional, o que insiste na manutenção da expressão *'no que couber'*, mas acrescenta a *ausência de norma específica* para aplicação da Lei Geral de Licitações e Contratos às demais parcerias com o terceiro setor.

acabar com a Lei nº 13.019/14, que foi explícita ao vedar sua aplicação às parcerias por ela regidas.

Nesse ponto, acerca do regramento a ser aplicado para a solução de lacunas normativas nas leis que tratam de parcerias com o terceiro setor, um alerta deve ser feito. Trata-se do conteúdo semântico do preceito veiculado no artigo 3º da Lei nº 13.019/14, que prescreve a *não aplicação das exigências desta Lei* a uma série de ajustes, dentre os quais, o contrato de gestão e o termo de parceria. Isso porque tal prescrição legal não veda por completo a aplicação subsidiária da Lei nº 13.019/14, mas proíbe a aplicação *das exigências trazidas pela nova lei* para as demais modalidades de parcerias. Nesse ponto, parece lícito sustentar que todos os comandos legais da Lei nº 13.019/14 que não tragam exigências a serem cumpridas pelas entidades e não conflitem com o regramento específico de outro ajuste, mas veiculem normas de proteção da entidade em face do Poder Público, devem ser aplicados.[39]

Esse raciocínio decorre do reconhecimento da existência de um microssistema jurídico das parcerias com o terceiro setor. Afinal, mesmo que as leis que disciplinam cada modelo de ajuste não tratem do tema de modo exaustivo, cabe ao intérprete a colmatação das lacunas, com recurso, conforme Gustavo Tepedino, tanto à *analogia legis* quanto à *analogia iuris* no próprio microssistema jurídico.[40]

4.2 Avanços: a celebração de parcerias com o terceiro setor exige planejamento e processo formal de escolha da entidade parceira

Um dos avanços mais marcantes nas parcerias com o terceiro setor no Brasil consiste no reconhecimento legislativo, jurisprudencial e doutrinário da exigência de realização de um processo seletivo prévio à celebração dos ajustes.

Da ampla discricionariedade reconhecida ao administrador para escolha das entidades e dos projetos a serem executados nos convênios, a disciplina das parcerias foi paulatinamente alterada. Inicialmente, na falta de disciplina legal específica, chegou-se a defender a exigência de licitação, nos termos da Lei nº 8.666/93. Tal pensamento mostrou-se inadequado, pois nas parcerias com o terceiro setor não se ajusta a reforma ou construção de uma obra, a contratação de um serviço ou a compra de um bem de interesse da Administração Pública. Em seguida, foi instituída a *faculdade* de celebração de processos de seleção denominados de Concurso de Projetos, tal qual previu o Decreto

39 Nesse ponto, defende-se aqui que a interpretação a prevalecer deve ser análoga àquela atribuída à Lei nº 9.784/99, que disciplina o Processo Administrativo na esfera federal. Assim como a Lei de Processo Administrativo deve ser aplicada, segundo entendimento pacificado do Superior Tribunal de Justiça, por analogia integrativa, como proteção do administrado em face de excessos da Administração Pública de outros entes federativos, o mesmo deve ocorrer com a Lei nº 13.019/14. Assim, a mais recente lei do terceiro setor deve ser aplicada subsidiariamente às demais parcerias naquilo que proteger as entidades contra excessos do Poder Público.

40 Para o autor, ao tratar o tema sob a ótica do Direito Civil, diante de lacunas do legislador especial, o intérprete deve aplicar a norma que regule situação análoga, com identidade de *ratio* em relação à situação não prevista (*analogia legis*) ou recorrer aos princípios gerais de direito (*analogia iuris*) no âmbito das normas do próprio estatuto, esgotando a atividade interpretativa no próprio microssistema (TEPEDINO, Gustavo. *Temas de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 12). No mesmo sentido, segundo José Jairo Gomes, um microssistema possui princípios e diretrizes próprias, ordenadas conforme o objeto que pretende regular, de modo a garantir identidade e coerência interna de seus elementos (GOMES, José J. *Direito Civil Introdução e Parte Geral*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 21).

nº 3.100/99, que regulamentou a Lei das OSCIPs. Posteriormente, o Decreto nº 7.658/11 alterou o Decreto nº 3.100/99, tornando obrigatória a realização de Concurso de Projetos, e alterou o Decreto nº 6.107/07, instituindo a exigência de realização de processo seletivo denominado de chamamento público previamente à celebração de convênios.

Mais recentemente, ao julgar a ADI nº 1.923, ajuizada contra a Lei nº 9.637/98, o Supremo Tribunal Federal decidiu que tanto a qualificação como Organização Social quanto a celebração dos contratos de gestão devem ocorrer *de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF.*[41] Quase simultaneamente, a Lei nº 13.019/14 incorporou disciplina detalhada acerca do procedimento de chamamento público, bem como das hipóteses de sua dispensa e inexigibilidade. E por fim, o Decreto nº 9.190/17, que regulamenta os contratos de gestão, também normatizou a exigência do *chamamento público.*

Além disso, pode-se destacar que a Lei nº 13.019/14 previu a possibilidade de realização de Procedimento de Manifestação de Interesse Social – PMIS, por meio do qual entidades privadas podem propor parcerias para a solução de determinados problemas sociais por si identificados. No mesmo tom, o Decreto nº 9.190/17 reforça a exigência de planejamento ante a decisão de adotar a gestão de serviços por OSs.

Nesse cenário, considera-se um avanço já consolidado do Direito brasileiro o entendimento de que a exigência de licitação não incide sobre a escolha das entidades parceiras da Administração Pública, mas que, em face dos princípios da impessoalidade, isonomia, moralidade e vantajosidade, a Constituição de 1988 demanda a realização de um processo administrativo que materialize tais princípios. Além disso, o PMIS, por referir-se a um instrumento passível de adoção pela Administração Pública e por entidades interessadas em celebrar parcerias, reforça a importância do planejamento e pode ser adotado em qualquer modalidade de ajuste com o terceiro setor.

4.3 Controvérsias: a prestação de contas das parcerias deve ocorrer nos termos da respectiva lei e instrumento de ajuste

Junto da instituição das novas leis sobre parcerias com o terceiro setor no Brasil houve a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/98, que incorporou uma série de mudanças ao texto originário de 1988. Uma dessas mudanças refere-se à nova redação dada ao parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal.

No texto originário da Constituição Federal, o dispositivo em referência exigia prestação de contas de qualquer *pessoa física ou entidade pública* que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos. Com a nova redação dada pela Emenda nº 19/98, a Constituição passou a exigir a prestação de contas, nas mesmas hipóteses, não apenas de pessoas físicas e de entidades públicas, mas também de *pessoas privadas*.

Assim, enquanto a Lei das OSs e a Lei das OSCIPs trouxeram exigências específicas acerca da fiscalização e prestação de contas, tendo como foco o *controle de resultados*, os

[41] Nesse sentido, o Decreto nº 9.091/17 especifica o procedimento a ser adotado no processo de decisão pela celebração de um contrato de gestão, na qualificação das entidades como Organização Social e na seleção da entidade a celebrar o contrato de gestão.

órgãos de controle, em especial os Tribunais de Contas, tiveram ampliada a sua esfera de jurisdição, para alcançar também as entidades do terceiro setor parceiras do Poder Público.[42] Com isso, alguns órgãos de controle reconheceram as inovações no plano legal, respeitando os preceitos veiculados nos novos instrumentos de ajuste. De outro bordo, alguns órgãos de controle passaram a exigir prestações de contas diretamente das entidades do terceiro setor segundo o mesmo padrão e procedimento adotado em face de entidades públicas, nos termos da lei que veicula normas de Direito Financeiro (Lei nº 4.320/64) e da lei que normatiza a atuação dos Tribunais de Contas (Lei nº 8.443/92) – ambas anteriores aos novos modelos de parceria com o terceiro setor.

Assim, na falta de legislação formal e específica sobre esses temas, tornou-se natural a tendência de aplicar ao terceiro setor os mesmos padrões e procedimentos de controle da atividade estatal, em especial das parcerias firmadas entre duas entidades estatais.[43] Esse entendimento é justificável do ponto de vista histórico, mas deve ser enfrentado, pois traz consigo, como alertam Carlos Ari Sundfeld e Rodrigo Pagani de Souza, o "risco de exigência de que entidades do Terceiro Setor *mimetizem comportamentos de Estado*", como se "sua ação fosse mera extensão da atividade estatal" e "os recursos que lhes são dados estivessem sempre gravados como estatais".[44]

Esse descompasso tem gerado dificuldades, tanto para os órgãos de fiscalização e controle, que não possuem uma legislação adequada para o exercício de suas funções, quanto para os entes públicos e privados que celebram parcerias, que acabam sofrendo com a falta de estabilidade e segurança jurídica. O resultado dessa equação, como se pode imaginar, consiste muitas vezes na inadequação do controle realizado, com prejuízo para toda a coletividade. Em vez da utilização dos antigos modelos de controle próprios de repasses intergovernamentais, o trabalho de sistematização e definição dos mecanismos de controle do terceiro setor deve ter como referência, à luz do parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal, o microssistema jurídico do terceiro setor.

O tema é controverso e merece aprofundamento. Mas o fato é que o modelo de prestação de contas e de fiscalização a ser exercido sobre as parcerias do terceiro setor realizadas pelo Poder Público Parceiro e pelos Tribunais de Contas deve respeitar a previsão constante da legislação específica de cada avença. Se houver insuficiência na respectiva disciplina legal, cabe ao legislador brasileiro atuação *de lege ferenda* para compatibilização normativa do tema. Enquanto isso não acontece, é aconselhável que, a exemplo do disposto na Lei nº 13.019/14, o próprio termo de ajuste contenha a descrição detalhada do procedimento para prestação de contas, bem como os deveres do Poder Público parceiro no exercício do monitoramento e avaliação da parceria.

---

42 Sobre o tema, conferir: DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro Setor e Estado*: legitimidade e regulação: por um novo marco jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 351 e ss.

43 Esse pensamento é defendido por autores como Janaina Schoenmaker, que milita o exercício do controle sobre o terceiro setor de modo análogo àquele realizado sobre entes estatais – SCHOENMAKER, Janaina. *Controle das parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor pelos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

44 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. 46.

4.4 Desafios: a execução de parcerias com o terceiro setor exige transparência e monitoramento pelo Poder Público parceiro

Grande parte do trabalho desempenhado pelos Tribunais de Contas decorre do mau funcionamento da atividade de monitoramento e avaliação das parcerias pelo parceiro público e pela falta de transparência em todas as fases dos ajustes celebrados com o terceiro setor. No entanto, as leis que disciplinam as parcerias trazem disciplina acerca de ambos os temas.

No que toca à transparência e à publicidade, as leis que disciplinam as parcerias com o terceiro setor preveem diversas exigências. Dentre elas, é possível relacionar (i) a publicação, pelo ente público parceiro, do extrato da parceria (Lei das OSCIPs e das OSCs); (ii) publicação de relatórios financeiros e relatórios de atividades, bem como extratos de execução físico-financeira da parceria, demonstrando a aplicação dos recursos públicos e o atingimento das metas pactuadas (Lei das OSs e Lei das OSCIPs); (iii) a exigência de publicação, pela entidade parceira, de regulamento próprio instituindo os parâmetros e procedimentos que utilizará para a compra de bens e de serviços e para a contratação de pessoal, utilizando-se dos recursos públicos repassados (Lei das OSs e Lei das OSPCIPs). Para além destes, há deveres de transparência das entidades do terceiro setor no que toca à movimentação e à prestação de contas dos recursos públicos repassados, tanto perante o parceiro público quanto perante os órgãos de controle externo da parceria (em destaque, os Tribunais de Contas). É para facilitar a transparência no momento do controle que, por exemplo, as leis exigem que os recursos públicos repassados sejam depositados em conta bancária específica e somente a partir dela movimentados (Lei das OSCIPs e das OSCs).

Além disso, a Lei Complementar nº 101/00, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, com importantes alterações promovidas pela Lei Complementar nº 131/09 e pela Lei Complementar nº 156/16, prevê em seu artigo 48 e seguintes uma série de deveres voltados à transparência na gestão fiscal. No mesmo tom, a Lei nº 12.527/11, conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, especifica procedimentos a serem observados pela Administração Pública e por entidades privadas que recebam recursos públicos com o objetivo de garantir o acesso a informações de caráter público. Ainda, especificamente no que tange aos serviços públicos, a recente Lei nº 13.460/17 – Lei dos Usuários dos Serviços Públicos – LUSP – prevê uma série de informações a serem disponibilizadas aos usuários, tanto no local da prestação dos serviços quanto na rede mundial de computadores.

Mas com a superveniência da Lei nº 13.019/14 é que foram ampliados os deveres de transparência das entidades do terceiro setor parceiras. Isso porque, além de exigir a publicação, no sítio oficial da internet do parceiro público, da relação de parcerias firmadas pela Administração Pública, bem como dos meios de representação sobre a aplicação irregular dos recursos envolvidos na parceria, a Lei nº 13.019/14 determinou de forma explícita e inquestionável que a entidade privada parceira também deverá divulgar, na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações, todas as parcerias celebradas com a Administração Pública, contendo dados relativos ao objeto, valor, repasses e prestação de contas de cada parceria celebrada com o Poder Público.

Tais exigências devem ser cumpridas a partir de uma pauta de razoabilidade por entidades de pequeno porte que desenvolvam projetos e atividades de pequeno valor. Não obstante, sua aplicação a todo universo das parcerias com o terceiro setor parece ser um desafio a ser alcançado pelo Estado brasileiro. Afinal, como ressalta Marçal Justen Filho, a concretização do princípio da publicidade (i) garante a todos a possibilidade de acessar informações relativas a ações e omissões praticadas por agentes estatais e não estatais na gestão de recursos públicos, bem como (ii) desincentiva a própria prática de atos reprováveis, ante a possibilidade de sua revelação ao público.[45]

Com a necessária transparência, certamente a atividade de monitoramento e avaliação dos ajustes será melhor desempenhada pela Administração Pública. Todas as leis sobre o tema trazem modelos bem estruturados de monitoramento e avaliação. Entretanto, sua efetivação não tem sido levada a cabo por grande parte do Poder Público, em especial nos Municípios. Isso tem ocorrido, não raro, pela falta de estrutura e de *expertise*, pela captura do controle interno pelos interesses da entidade privada ou mesmo como contrapartida ao descumprimento dos demais deveres estatais na avença. E este tem sido um dos principais desafios ao microssistema jurídico das parcerias do terceiro setor no Brasil.

4.5 Riscos: parcerias possuem força vinculante e a entidade parceira possui autonomia de gestão, não podendo ser responsabilizada por débitos decorrentes do descumprimento da programação financeira pelo Poder Público

As parcerias com o terceiro setor, desde a Constituição de 1988, não mais configuram mero incentivo estatal descompromissado a determinadas iniciativas sociais. Pelo contrário, grande parte delas tem como objeto atividades essenciais à satisfação de direitos fundamentais, em relação às quais o ente público e o parceiro privado assumem compromissos recíprocos e com a própria sociedade. Daí que a estabilidade dos vínculos de parceria é essencial à viabilidade dessa modalidade de parceria em um Estado Social e Democrático de Direito.

Nesse plano, o respeito às regras do jogo é elemento essencial para o sucesso de qualquer parceria celebrada pela Administração Pública com o terceiro setor. Acontece que, se de um lado as entidades parceiras podem sofrer diversas sanções em caso de descumprimento de seus deveres contratuais, o mesmo não tem acontecido com o Poder Público. Fruto de um passado fundado na *teoria das cláusulas exorbitantes* dos contratos administrativos e na suposta *ausência de força vinculante* e no *caráter precário dos Convênios*, a verdade é que um dos maiores riscos para as parcerias com o terceiro setor no Brasil consiste, atualmente, no descumprimento dos deveres contratuais por parte do Poder Público. Tanto no que diz respeito ao monitoramento e avaliação, que pode gerar até mesmo atos de corrupção e desvios (conforme analisado anteriormente), quanto no que tange à pontualidade e integralidade nos repasses de recursos às entidades parceiras.

45 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: RT, 2015, p. 203.

É hora de se reconhecer definitivamente o direito das entidades parceiras ao *equilíbrio econômico-financeiro das parcerias*, no sentido de que, uma vez celebrado o ajuste, o Poder Público assume, perante a entidade e perante a sociedade, o compromisso de oferecer condições materiais de consecução do objeto pactuado.[46] Não é aceitável, em um Estado Democrático de Direito, que Estados e Municípios, seja por dificuldade financeira, seja pela transição na chefia do Poder Executivo, simplesmente deixem de realizar os repasses ou mesmo rescindam ajustes com o terceiro setor sem qualquer aviso ou motivação prévios.

A legislação dos novos modelos de ajuste com o terceiro setor prevê, por exemplo, que são assegurados às organizações sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão (Lei nº 9.637/98), mas não impõe qualquer sanção em caso de seu descumprimento pelo Poder Público. Com isso, muitas entidades que assumem compromissos trabalhistas, previdenciários, tributários e comerciais para o cumprimento da avença acabam tendo de suportar um custo incalculável e insuportável – decorrente do simples descumprimento dos deveres contratuais do Poder Público.

Nesse contexto, deve ser observado para todas as parcerias com o terceiro setor, em especial nas ações de credores em face de entidades do terceiro setor, que a responsabilidade pelas despesas decorrentes da parceria é exclusiva da entidade privada, mas que *a inadimplência da Administração Pública não transfere* à *organização da sociedade civil a responsabilidade pelo pagamento de obrigações vinculadas* à *parceria com recursos próprios*. Tal preceito consta do parágrafo primeiro do artigo 46 da Lei nº 13.019/14 e traz importante defesa das entidades (e da própria sociedade) contra o arbítrio do Poder Público. Sua observância, em especial pelo Poder Judiciário, em todas as parcerias com o terceiro setor é essencial para que se evite o risco de desídia do Poder Público e de colapso nas parcerias com o terceiro setor.

5 Conclusões

O Estado Social e Democrático de Direito instituído pela Constituição de 1988 depende da participação do terceiro setor na execução das tarefas públicas. Nesses 30 anos, o Brasil não se manteve inerte ao crescimento exponencial de demandas sociais pela concretização dos direitos fundamentais e tampouco ao aumento geométrico do número de entidades do terceiro setor. Pelo contrário, houve intensa produção legislativa e importante amadurecimento institucional, em especial no que tange às parcerias com o Poder Público.

Esse movimento culminou com o emaranhado legislativo hoje vigente, em que convivem leis anteriores à Constituição de 1988 e leis muito recentemente promulgadas. Nesse quadro, a legislação incidente sobre as parcerias com o terceiro setor trata de modo não sistematizado e mesmo contraditório temas sensíveis ao seu devido funcionamento. Dar racionalidade e sistematização a esse conjunto de leis é tarefa do intérprete do Direito.

[46] O direito ao equilíbrio econômico-financeiro é previsto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e em diversos dispositivos da Lei nº 8.666/93. Além disso, acerca das parcerias com o terceiro setor, é referido em algumas leis setoriais, como na Lei nº 8.080/90 – Lei Orgânica da Saúde.

A concepção do direito incidente sobre as parcerias como um microssistema jurídico implica o rompimento não de um código, mas de concepções fundadas em teorias não mais compatíveis com a realidade. Nesse plano, o microssistema jurídico das parcerias com o terceiro setor funda-se não na subsidiariedade, mas na eficiência; não no fomento descompromissado, mas na atribuição da execução de tarefas públicas ao terceiro setor; não como mecanismo de transferência de deveres, mas como instrumento de trespasse de sua execução com repartição das responsabilidades; não como diminuição, mas como reforço ao compromisso estatal com a garantia de direitos fundamentais.

Com essa percepção, quiçá nos próximos 30 anos, torne-se possível superar todos os desafios, riscos e controvérsias que envolvem a adoção de parcerias com o terceiro setor.

Referências

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Contrato Administrativo*. São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 236 e ss.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923/DF. Tribunal Pleno, Relator para o acórdão Min. Luiz Fux. *Diário de Justiça da União*, 17 dez. 2015.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FUX, Luiz. MODESTO, Paulo; MARTINS, Humberto F. *Organizações Sociais após a decisão do STF na ADI 1923/15*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GOMES, José J. *Direito Civil Introdução e Parte Geral*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

IBGE, *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IRTI, Natalino. *La Edad de la Decodificación*. Barcelona: José Maria Bosch, 1992.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: RT, 2015.

MÂNICA, Fernando Borges; MENEGAT, Fernando. A natureza jurídica do contrato de gestão com as Organizações Sociais e suas repercussões no sistema de controle pelos Tribunais de Contas. *Revista de Contratos Públicos*. Belo Horizonte, n. 3, p. 47-72, mar./ago. 2013.

MÂNICA, Fernando Borges. Assistência à saúde no SUS e a nova Lei de defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos: Lei nº 13.460/17. In: GEBRAN NETO, João Pedro; AVANZA, Clenir Sani; SCHULMAN, Gabriel (Org.). *Direito da Saúde em perspectiva*. Vitória: ABRAGES, 2017, v. 2, p. 163-188.

MÂNICA, Fernando Borges. Panorama histórico legislativo do terceiro setor no Brasil: do conceito de terceiro setor à Lei das OSCIP. Artigo. In: OLIVEIRA, Gustavo H. Justino (Coord.). *Terceiro Setor, Empresas e Estado: Novas Fronteiras entre o Público e o Privado*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 163-194.

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.

MÂNICA, Fernando; MENEGAT, Fernando. *Teoria Jurídica da Privatização*: Fundamentos limites e técnicas de interação público-privada no Direito Brasileiro: Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MARRARA, Thiago. Identificação de convênios administrativos no Direito Brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 100, p. 551-574, 2005.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. 2. ed. São Paulo: RT, 2003.

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.

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

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 Hadlich; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). *Direito Público em evolução*: estudos em homenagem à Professora Odete Medauar. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

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.

TEPEDINO, Gustavo. *Temas de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

VALIM, Rafael. *A subvenção no Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2015.

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

MÂNICA, Fernando Borges. Parcerias com o terceiro setor nos 30 anos da Constituição de 1988. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício (Coord.). *O Direito Administrativo nos 30 anos da Constituição*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 125-146. ISBN 978-85-450-0558-2.