LEONARDO ROMANO SOARES

**CONTROLES SOBRE AS PARCERIAS COM ORGANIZAÇÕES DA
SOCIEDADE CIVIL: TRANSPARÊNCIA, RESULTADOS E
PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Titular Fernando Dias Menezes de Almeida

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2017

LEONARDO ROMANO SOARES

**CONTROLES SOBRE AS PARCERIAS COM ORGANIZAÇÕES DA
SOCIEDADE CIVIL: TRANSPARÊNCIA, RESULTADOS E
PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de concentração Direito do Estado, sob orientação do Professor Titular Fernando Dias Menezes de Almeida.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2017

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Soares, Leonardo Romano

Controles sobre as parcerias com organizações da sociedade civil:
transparência, resultados e participação social / Leonardo Romano Soares ;
orientador Fernando Dias Menezes de Almeida -- São Paulo, 2017.
195

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) -
Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2017.

1. Controle. 2. Fomento. 3. Parceria. I. Almeida, Fernando Dias Menezes de,
orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Fernando Dias Menezes de Almeida, meu sincero agradecimento por ter acolhido esse seu aluno, e pela segunda vez, já que tive o privilégio de pertencer à sua primeira turma na graduação, quando da sua recém admissão como Professor Doutor na Faculdade de Direito do Largo São Francisco. Lembro, com uma pitada de saudade, do dia em que a Professora Odete Medauar o trouxe pelo braço e o apresentou à nossa turma, juntamente com o estimado Professor Floriano. “Direito Administrativo, matéria difícil essa”, dizia-se entre nós. Cada aula sua, porém, foi um convite amável a um novo olhar apaziguador, conciliador com o objeto, insuflando sentido àquilo que antes parecia árido, abstrato e distante. Foram necessários dez anos para que a admiração inocente de um neófito se transformasse num respeito profundo por alguém que lhe incutiu lições marcantes, não apenas pela erudição singular dos conhecimentos jurídicos – algo admirável em se tratando de um mestre tão jovem! -, mas também pela humildade, simplicidade, clareza, carinho e lhanza com que nos brindava a todos. Minhas anotações de suas aulas, sem tirar, nem por uma vírgula, e sem qualquer outro material de subsídio para as matérias lecionadas, conduziram-me com segurança através do concurso público que me alçou ao Ministério Público. Hoje, essas lições imantam de maneira poderosa minha compreensão e minha atuação no Direito Público, revigorando e reconduzindo, a cada passo, o exercício da função ministerial para a sua finalidade de concretização da justiça e da paz. Em tempos difíceis de relativização de valores e descrença geral em relação à vida pública, urge que os profissionais do Direito tenham uma nova formação que invista na aproximação, no diálogo, na concórdia, na conciliação; nesse contexto, a norma jurídica deve ser manejada com humanidade, como instrumento de convergência e pacificação, e não para o subjugo, a imposição, a dominação. Os bons ventos da mudança já sopram forte nas velhas Arcadas, instalando aí um novo Mestre, dotado das duas virtudes imprescindíveis para a transformação que ora se reclama: sabedoria e humildade. Eterna gratidão por poder me beneficiar de ambas!

Meu agradecimento, também, aos Professores Rodrigo Pagani de Souza e Marcos Augusto Perez, que ministraram aulas fundamentais sobre controle e fomento, tão essenciais que influenciaram na reorientação do tema que escolhi para a dissertação. Em especial, ressalto a imprescindível orientação do Professor Rodrigo, tanto na qualificação, quanto na troca de ideias informais logo após. Sua alegria e descontração, aliadas a um conhecimento jovial,

revigorado, crítico e ousado, dissipam de modo benfazejo a aura excessivamente dogmática, monolítica, circunspecta e distante da realidade, que ainda paira em torno do Direito Administrativo.

Aos valorosos e combativos colegas da Promotoria de Santa Bárbara D'Oeste, que, sem pestanejar, deram seu imediato aval e respaldo para que eu me ausentasse alguns dias para ir a São Paulo estudar, meu muito obrigado!

À Tati, companheira carinhosa, e ao Gui e à Bia, meus filhos abençoados, agradeço pelos frequentes resgates das horas de trabalho e estudo excessivos, salvando-me da insanidade e das dores nas costas. Vocês são o sal da minha vida.

Aos meus pais, Alexandrino e Carmen, obrigado por tudo. Mentes brilhantes e pessoas honradas que são, espero sempre ser digno da educação e dos valores que me passaram, de respeito ao próximo, de trabalho, de honestidade e de perseverança.

Ao Rapha e Dani, irmãos queridos, amo vocês! Dedico este trabalho a vocês dois.

RESUMO

SOARES, Leonardo Romano. **Controles sobre as parcerias com organizações da sociedade civil: transparência, resultados e participação social**. 2017. 196 p. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

Este trabalho defende a tese de que a Lei Federal n. 13.019/2014 inaugurou um sistema nacional de controle das relações jurídicas não econômicas de fomento e colaboração estabelecidas entre o Estado e entidades não lucrativas de interesse público, e esse sistema constitui evolução positiva do ordenamento jurídico. Essa lei estabeleceu um regime geral de parcerias de fomento e colaboração do Estado com o terceiro setor. Tal sistema de controle emerge de regras mínimas sobre os assuntos fundamentais da atividade de controle dessas parcerias, como agentes e órgãos incumbidos dessa missão, fiscalização, prestação de contas, responsabilidades e sanções por má-conduta. Diferentemente do direito anterior, essa disciplina configura um sistema, um conjunto de regras e princípios logicamente organizados. Ela está edificada, articulada e orientada por princípios próprios, em especial os da transparência, da participação social e priorização da avaliação dos resultados. O estudo principia por situar o controle dessas parcerias nos domínios do fomento social e da colaboração, onde as parcerias público-privadas de índole não econômica se desenvolvem. Em seguida, o trabalho faz a análise do elemento subjetivo dessas parcerias, constituído pelo gênero das organizações da sociedade civil (OSC), nome atribuído pela Lei n. 13.019/2014 para designar as pessoas jurídicas privadas não lucrativas que desenvolvem atividades de benefício coletivo. O capítulo 2 diz respeito à função de controle sobre as relações do Estado com o terceiro setor. A palavra controle, aqui, é empregada em sentido geral e amplo, significando verificação da correção da relação de colaboração, de aferição da sua regularidade. É realizado breve histórico e análise crítica do convênio como instituto, antecessor das parcerias. Por fim, aborda-se a Lei n. 13.019/2014, contextualizando-a no ordenamento e descrevendo o quadro dos regimes específicos de cooperação estatal com o terceiro setor que permaneceram ao lado da nova lei. O capítulo 3 examina efetivamente a disciplina de controle trazida pela Lei n. 13.019/2014. Essa função está fortemente alicerçada na transparência, bem como incorpora e dá elevada importância aos mecanismos de controle social. Aqui, também são analisados os demais princípios da função de controle, assim como agentes, instituições, instrumentos e efeitos do controle. Na conclusão, tenta-se provar que o caráter sistemático do controle sobre as parcerias decorre de quatro fatores: (1) normas essenciais, de nível legal, sobre controle; (2) princípios próprios articulando e dirigindo essas regras essenciais; (3) natureza de normas nacionais, integrando ordenamentos parciais e oferecendo subsídios para interpretação supletiva. Ao final, faz-se uma síntese crítica sobre as vantagens, virtudes e defeitos desse novo tratamento jurídico: embora as novas regras tenham aperfeiçoado as responsabilidades e reforçado a obediência ao sistema jurídico, superando grande parte da insuficiência do regime dos convênios, foram injustificadamente mantidos regimes de controle específicos concorrentes, limitando os benefícios da nova legislação no que concerne aos parâmetros gerais de controle dos recursos públicos utilizados por entidades do terceiro setor em parceria com o Estado.

Palavras-chave: controle, fomento, parceria, transparência, participação social.

ABSTRACT

SOARES, Leonardo Romano. **Control over partnerships between civil societies organizations: transparency, results and social participation.** 2017. 196 p. Dissertation (Master) – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2017.

This work argues that the Federal law n. 13.019/2014 inaugurated a national control system over stimulus and collaboration relationships between the State and non-profit organizations, with a positive impact on Brazilian legal system. That Act settled general fostering and collaborative regulation to public partnerships with the third sector. This control system arises from basic rules over fundamental issues of partnerships control activity, as agents and agencies entrusted with this mission, oversight activity, accountability, responsibilities and sanctions for misconduct. Unlike previous law regulation, this discipline configures a system, a set of rules and principles logically organized. It is built, articulated and guided by principles, in particular those of transparency, social participation and priority on results evaluation. The study begins by situating the control of these partnerships in public social fostering and collaborative domains, fields where public-private non-economic partnerships develop. Then, the paper analyzes with whom these partnerships are settled: the civil society organizations (CSOs), name given by law n. 13.019/2014 to designate non-profit entities that develop public benefit activities. Chapter 2 concerns the control function. The word control, here, is applied in a general and wide sense meaning verification of the correctness of the collaboration relationship, the admeasurement of its regularity. It is made a short historical overview and critical analysis about the institute of agreement, predecessor of social partnerships. Finally, the issue addressed is law n. 13.019/2014, contextualizing it at the legal system and describing the framework of specific legal regimes of state cooperation with nonprofit organizations that still remained. Chapter 3 effectively examines legal control discipline brought with law n. 13.019/2014. That function is strongly based on transparency, as well as incorporates and gives high importance to social control mechanisms. In the same chapter other principles of control, as well as agents, institutions, instruments and effects are analyzed. Conclusion is dedicated to proving that the systematic feature of control over partnerships arises from four factors: (1) essential legal control standards; (2) own principles articulating and guiding those essential rules; (3) national standard rules, integrating partial legal systems and offering subsidies for supplementary interpretation. At the end, it is provided a critical synthesis about the advantages, strengths and flaws of this new regulation: although the new rules have improved accountability and enhanced compliance with the legal system, overcoming most of the inadequacies of the agreements regime, specific legal regulation over public-private partnerships between the State and non-profit entities unjustifiably still remained, limiting the benefits of the new legislation concerning general standard control rules of public resources used by charities cooperating with the State.

Key words: control, foster, partnership, transparency, social participation

SUMÁRIO

RESUMO.....	vi
ABSTRACT.....	vii
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1. FOMENTO E COLABORAÇÃO	14
Introdução	14
1. Noção genérica de fomento	16
2. Conceito jurídico de norma de fomento	18
3. Fomento como atividade, técnica e relação jurídica.....	20
4. Medidas de fomento no direito positivo brasileiro	27
5. Os vínculos jurídicos de veiculação do fomento	34
6. Entidades sujeitas a fomento e colaboração: as OSC	36
6.1. Entidades privadas sem fins lucrativos.....	37
6.2. As sociedades cooperativas	38
6.3. As organizações religiosas	39
7. Fomento social e colaboração: o escopo das parcerias com OSC	41
CAPÍTULO 2. HISTÓRICO E PANORAMA DOS CONTROLES DAS RELAÇÕES DE PARCERIA COM O TERCEIRO SETOR	48
1. Delimitação da noção de controle.....	48
2. O controle do convênio público-privado antes da Lei n. 13.019/2014.....	53
2.1. Análise crítica do controle das relações de fomento e colaboração antes da Lei n. 13.019/2014	57
2.1.1. Disciplina legal lacônica.....	58
2.1.2. Alcance ainda restrito das inovações do final da década de 1990	61
2.1.3. Redundância perniciosa de regimes jurídicos.....	63
2.1.4. Indefinição de foco no controle de meios ou no de resultados	63
3. A Lei n. 13.019/2014	65
3.1. Histórico da lei e análise do caráter nacional das suas normas de controle.....	65
3.2. O aperfeiçoamento do controle como decorrência da evolução das parcerias	74
3.2. Âmbito de aplicação da Lei n. 13.019/2014.....	78
3.3. Os sistemas específicos de controle	78
3.2.1. Contrato de gestão.	81
3.2.2 Termo de parceria	83
3.2.3. Convênios com o SUS	84
3.2.4. Termo de compromisso cultural	85
3.2.5. As transferências financeiras das Leis ns. 10.845/2004 e 11.947/2009.....	86

3.2.6 Serviços sociais autônomos	87
3.4. Análise crítica dos controles especiais	88
CAPÍTULO 3. O CONTROLE DAS PARCERIAS COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	92
1. Princípios do regime jurídico de controle das parcerias	92
Introdução	92
1. Transparência	96
2. Participação e controle social	99
3. Priorização do controle dos resultados	101
2. Órgãos, agentes e entidades envolvidos no controle	115
2.1. Gestor público	116
2.2. Administrador público	117
2.3. Comissão de monitoramento e avaliação	118
2.4. Ministério Público	119
2.5. Tribunal de Contas	123
2.6. Ministério Público de Contas	129
2.7. Cidadão	132
2.8. Conselho de política pública	136
2.9. Conselho fiscal	138
2.10. Advocacia Pública	139
3. Instrumentos do controle	142
3.1. Divulgação de informações	142
3.2. Fiscalização	145
3.3. Prestação de contas	146
3.4. Auditorias	152
4. Efeitos do controle	154
4.1. O julgamento das contas	154
4.1.1. Aprovação	155
4.1.2. Reprovação	158
4.2. Responsabilidades	159
4.2.1. Administrativas	159
4.2.2. Cíveis	161
4.2.3. Penais	167
CONCLUSÕES	168
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	178

INTRODUÇÃO

O contrato é o instrumento jurídico negocial mais utilizado e adequado para a transferência de riquezas¹. A troca de utilidades o torna ferramenta essencial da economia. O contrato administrativo, que sempre tem a Administração Pública como parte, se insere nesta lógica. A divergência de interesses entre os contratantes é a nota distintiva do contrato, ainda que relativizada atualmente. Cada parte tem uma pretensão distinta e contraposta à do outro². Por mais duradouro que seja, a obtenção do preço, de uma parte, e a fruição da utilidade, de outra, esgotam os interesses que justificaram o liame.

Como a subsistência individual e a vida social em quase todo o globo são sustentadas pela economia capitalista, é fácil concluir que o Estado, como agente econômico que é, se não produz diretamente bens e serviços, deve buscar no mercado aquilo que é necessário para o sustento de si próprio (do aparato estatal) e para a manutenção dos serviços que põe à disposição das pessoas. O instrumento de que se vale para isso é primordialmente o contrato, especialmente o administrativo.

Assim, o acordo de vontades entre a Administração Pública e o particular ganhou supina importância como instrumento econômico. O direito positivo tratou de estruturar robusta disciplina para viabilizar essa finalidade. Em virtude disso, a disciplina normativa do contrato administrativo foi forte e imediatamente associada à ideia de instrumento de obtenção de bens e serviços no mercado, bem como de delegação de serviços públicos. Contrato administrativo passa a ser, então, instrumento de troca econômica e delegação de atividades.

O direito positivo construído para o contrato administrativo contaminou-se com essa visão restrita que associa a figura contratual a instrumento quase que exclusivo de relações econômicas. Com isso, distanciou-se do núcleo essencial do contrato como tipo, que é o acordo de vontades para constituição de novas situações jurídicas. No seu nascedouro, o contrato admite qualquer espécie de relação, tenha ela natureza patrimonial ou não.

Existe um amplo espectro de relações público-privadas de feição contratual que não

¹ Enzo ROPPO, *O contrato*, p. 13.

² É a noção de reciprocidade de obrigações, a qual “abrange tanto obrigações voltadas a prestações convergentes, como obrigações voltadas a prestações contrapostas” (Fernando Dias Menezes de ALMEIDA, *Contrato administrativo*, p. 204).

têm escopo primordial de troca econômica ou de delegação de serviços públicos, ou, pelo menos, não se esgotam nisso. Porém, a força magnética do escopo econômico imanta e orienta de tal forma o talhe jurídico-positivo do contrato administrativo, que outros objetivos negociais não econômicos restaram desprezados no ordenamento jurídico.

As relações que não possuem conteúdo econômico, que não se esgotam na simples troca de utilidades, não receberam a mesma importância em termos de disciplina jurídica. Tanto que, no Brasil, sequer houve preocupação em conferir nomenclatura clara às figuras não contratuais que sustentam essas relações público-privadas não econômicas, quase sempre tratadas no plural, dando a entender que pertencem a um conjunto residual e de exceção: convênios, acordos, parcerias, ajustes e outros instrumentos congêneres. E mais, a regência normativa dessas figuras colaterais era retirada do portentoso edifício erigido para os contratos administrativos. Essa relação de subordinação e subalternidade normativa se tornou emblemática através da expressão “aplicam-se as disposições da Lei [de licitações], no que couber” aos referidos instrumentos negociais (conforme redação do art. 116 da Lei n. 8.666/1993).

Por mais que a doutrina se esforçasse em separá-los, nunca existiu uma fronteira jurídica nítida entre o domínio do contrato administrativo e o do convênio. E nem poderia existir, pois a realidade fática não tem recortes nítidos. Muitas atividades são desenvolvidas empresarialmente, com escopo de lucro, podendo também ser desempenhadas sem o intento primordial de acumular riqueza; ao contrário, têm em mira distribuí-la na forma de benefícios apropriáveis coletivamente. Embora seja mais comum que sociedades empresárias celebrem contratos administrativos, nada impede que associações sem fins lucrativos também o façam, às vezes autorizando-se o afastamento da licitação (Lei n. 8.666/1993, art. 24, XIII, XX, XXIV, XXVII, XXX, XXXIII). Veja-se, por exemplo, que tanto entidades sem fins lucrativos quanto pessoas jurídicas empresariais podem contratar com o Estado no âmbito do SUS (CF, art. 199, §1º).

As relações público-privadas veiculadas em instrumentos negociais admitem um leque muito amplo de finalidades, que transitam do interesse econômico puro de obtenção de um bem no mercado, passando pela delegação de serviços públicos a uma sociedade empresária, chegando, na outra ponta, ao estímulo e à colaboração com a iniciativa privada não lucrativa de interesse coletivo para realização de missão social.

Para atender a esse magnífico arco de complexas possibilidades, há o contrato como categoria jurídica ampla, já que, em essência, o que existe é uma relação jurídica geradora

de direitos e obrigações recíprocos. A qualidade do objeto negociado não modifica a natureza estrutural e funcionalmente contratual da relação jurídica celebrada, tenha ela o nome que tiver. O problema, portanto, não radica no objeto, mas no rígido e distorcido regime jurídico talhado para o contrato administrativo, que praticamente só tem olhos para os objetos de escopo majoritariamente econômico (troca e delegação), desprezando solenemente aqueles de índole fomentadora e colaborativa com a iniciativa privada não lucrativa.

O subdesenvolvimento jurídico dessas figuras paralelas ao contrato administrativo começou a demonstrar sua insustentabilidade frente ao crescimento em quantidade e complexidade das relações colaborativas entre o Estado e o terceiro setor, sobretudo a partir do final da década de 1990.

Um movimento de reforma do aparelho do Estado tomou corpo em nível federal³. Objetivando transparência e eficiência, pôs em marcha um redimensionamento das atividades estatais. Identificou aquilo que o poder público deveria fazer como tarefas próprias e exclusivas, diferenciando daquilo que poderia e deveria ser feito por terceiros. No primeiro caso, o Estado continuava a desempenhar as ações, porque intransferíveis; no segundo caso, promoveu sua transferência temporária ou definitiva à iniciativa privada.

Nos serviços que dizem respeito à ordem social, essa transferência foi promovida principalmente por meio de contratos de gestão com organizações sociais (OS), num processo denominado “publicização”. Também foi alargada a possibilidade de parcerias com pessoas jurídicas sem fins lucrativos qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), com quem é permitido firmar termo de parceria.

Subitamente, a sociedade civil foi posta em foco. O Estado passou a priorizar a sua atuação na ordem social por intermédio e com auxílio da sociedade, inclusive nas áreas em

³ Com a assunção do presidente Fernando Henrique Cardoso, deu-se início a um plano de reforma gerencial da administração pública. Ela tomou corpo através de um documento denominado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pela Câmara de Reforma do Estado e aprovado em 21 de setembro de 1995 pelo então Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). Buscando combater o patrimonialismo, consolidar a burocracia e implantar o gerencialismo, esse texto resume as mudanças que o Executivo federal buscou fazer no aparelho do Estado. Para isso, identificou seus setores: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado. Dentro da lógica gerencial, para os gestores do núcleo estratégico e das atividades exclusivas, criou o contrato de gestão (interno), espécie de negócio jurídico entre a Administração Central e o seu agente visando conferir-lhe maior autonomia administrativa e financeira em troca do atingimento de metas. Os serviços não exclusivos foram transferidos à iniciativa privada através de contrato de gestão (externo), num movimento denominado “publicização”. Já a produção econômica estatal foi entregue à iniciativa privada por meio de instrumentos de privatização. Para aprofundamento da reforma do aparelho do Estado, ver Luiz Carlos BRESSER-PEREIRA, *Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*.

que atua diretamente por dever próprio, como saúde e educação. Por causa disso, o convênio – instrumento colaborativo naturalmente vocacionado ao fomento social – retoma sua importância como objeto de estudo.

Nascem novos instrumentos negociais para fomento e transferência de serviços públicos sociais. Ao lado do convênio, o contrato de gestão e o termo de parceria fizeram reflorescer e revigorar o relacionamento estatal com entidades não lucrativas de interesse público, com quem foram firmadas parcerias de índole não econômica, destinadas a cumprir atividades da ordem social, agora sem viés de puro assistencialismo estatal⁴.

Todos os setores da ordem social são de livre acesso à sociedade, que pode atuar paralelamente ao Estado. Além dessa atuação paralela, poder público e iniciativa privada podem unir esforços para atuar em conjunto, em parceria. Nesse caso, a atividade particular conta com especial incentivo do Estado, por meio de alívio de obrigações tributárias, aporte de dinheiro, permissão de uso de bens públicos, cessão de servidores. O fomento social e a mútua colaboração são os domínios jurídicos que caracterizam e regulam, com primazia, as relações articuladas entre poder público e particular para desenvolver ações de índole não econômica na ordem social.

As várias formas de fomento social sempre foram reguladas por leis esparsas, pontuais, dispersas nos ordenamentos jurídicos dos entes federativos. Voltando à questão do subdesenvolvimento dos instrumentos não contratuais de índole não econômica, o vínculo tradicionalmente empregado para suportar as parcerias de fomento social sempre foi o convênio, que é regulado de maneira pobre, em nível legal, pelo art. 116 da Lei n. 8.666/1993, ainda que essa regulamentação seja complementada por legislação infralegal.

Sob o prisma ora analisado, essa falta de robustez e sistematicidade da legislação que rege o convênio nada mais é do que reflexo de um Estado que conscientemente se furtou de interferir no domínio social ao longo do tempo, deixando livre o caminho para a iniciativa privada fazê-lo por conta própria.

Várias hipóteses podem ser levantadas para justificar a renovação da importância do fomento social e, por consequência, do regramento jurídico que o sustenta: o enaltecimento

⁴ “No passado o fomento social era dominado pelas ideias de *unilateralidade* e *liberalidade* do Poder Público. As contrapartidas devidas pelas entidades fomentadas eram inespecíficas, consistindo o incentivo público verdadeira *doação pública* ou *favor oficial*, quase sempre sem controle posterior detalhado da aplicação efetiva dos recursos concedidos. E os vínculos de parcerias considerados acordos precários, sem consistência para criar autênticas obrigações recíprocas.” (Paulo MODESTO, *Parcerias público-sociais em transformação*, p. 17).

do princípio da subsidiariedade (o Estado não deve interferir desnecessariamente na sociedade, que deve ter prioridade de ação nos domínios que naturalmente lhe digam respeito e quando esteja apta a atuar por conta própria)⁵; o amadurecimento da democracia após o regime militar aumentou a fiscalização e a cobrança sobre o Estado para que saia da inércia e promova ações efetivas de concretização dos direitos fundamentais; a busca por alternativas de ação não estatais ante a rigidez do regime jurídico de direito público (sob a crença de que a iniciativa privada é mais flexível, dinâmica, menos burocrática e mais eficiente que o Estado); a inviabilidade financeira do tesouro público arcar diretamente, e sozinho, com os custos de implementação dos direitos fundamentais; o natural protagonismo alcançado pelo terceiro setor em áreas de interesse público, a partir da década de 1980, em nível mundial⁶.

A disciplina jurídica das OS e das OSCIP, embora inovadora e poderosa como ferramenta de fomento e colaboração, representou intervenção tópica, não articulada com o restante do ordenamento, causando certa dissonância com o já esquelético regime jurídico dos convênios e sem um diálogo harmônico com o próprio regime jurídico dos contratos administrativos, sempre tido como paradigma⁷.

Contrato de gestão e termo de parceria, posto muito similares a convênios, não são convênios e não se regem pela Lei n. 8.666/1993, ao contrário destes. Enquanto as relações de conteúdo econômico entre Estado e particulares encontravam suporte jurídico seguro e robusto no regime jurídico do contrato administrativo, aquelas relações voltadas a suprir necessidades sociais sofriam com a dispersão de instrumentos vinculativos, cada qual com sua peculiaridade disciplinar. Faltava às relações (nomeadas imperfeitamente de) não econômicas um regime jurídico que ombreasse em importância, coerência e sistematicidade com aquele dos contratos administrativos, ante o espaço de destaque que assumiram.

Esse regime jurídico foi, finalmente, concebido. A Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014, criou o chamado marco legal⁸ das organizações da sociedade civil. Segundo sua

⁵ Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, *Parcerias na administração pública*, p. 16.

⁶ Flávia PIOVESAN e Carla Bertucci BARBIERI, *Aspectos jurídicos do terceiro setor*, p. 96.

⁷ Até hoje se debate sobre a natureza jurídica do contrato de gestão e do termo de parceria. Não se sabia ao certo se precisavam ser antecedidos de licitação. A qualificação outorgada é discricionária para um, mas vinculada para o outro. Restou duvidosa a constitucionalidade da cessão de bens e servidores públicos à entidade privada.

⁸ A expressão “marco legal”, em voga nos últimos anos, não é técnica. Ela vale mais por seu impacto publicitário do que por algum conteúdo científico. Porém, posto de lado o seu aspecto panfletário, a

ementa, ela: “Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco...”.

A cooperação mútua e a reciprocidade de interesses são as duas características basilares desse vínculo jurídico denominado parceria, servindo não só para defini-lo, mas também para apartá-lo do contrato administrativo, onde não há cooperação de esforços, mas composição desses, e os interesses não são partilhados reciprocamente, sendo majoritariamente⁹ divergentes. Aliás, o emprego da palavra *parceria* pela Lei n. 13.019/2014 justifica que se deixe claro tratar-se de negócio jurídico bem diferente das tradicionais parcerias público-privadas (as PPP) da Lei n. 11.079/04. Estas representam contrato administrativo típico, ao passo que aquelas estão mais próximas da figura do convênio.

Além disso, as parcerias não são suportes formais de relações de pura circulação de riqueza, de simples troca de utilidades¹⁰. O seu objeto até pode ter valor econômico se considerado isoladamente. Entretanto, a *causa* fundamental que dá razão de ser à parceria é a satisfação objetiva, direta e desinteressada de direitos humanos, direitos públicos primários e direitos metaindividuais, que não possuem necessariamente algum conteúdo econômico, e isso através de pessoas jurídicas não empresárias.

Dentre os inúmeros aspectos inaugurados pelo novo regime das parcerias, merece destaque a disciplina dada ao controle dessa aliança. O aspecto que se pretende ressaltar aqui é o da criação, em nível legal (lei em sentido estrito) de regras próprias para essa atividade, as quais, informadas por princípios, fundamentos e diretrizes peculiares desta nova disciplina, apontam para a existência de um *sistema normativo de controle* das relações jurídicas de colaboração estabelecidas entre o Estado e o particular.

expressão traduz com boa dose de fidedignidade a ideia de demarcação original, do advento de uma ordenação geral e basilar de um domínio antes pouco explorado, pouco disciplinado juridicamente de modo orgânico, sem balizas claras e firmes. É o caso da Lei n. 13.019/2014. Seu mérito está em reconhecer o grande vulto do terceiro setor no domínio público, dotando as suas relações com o Poder Público de normas mais adequadas às várias formas que essas relações podem assumir, além de moldá-las à luz da Constituição atual.

⁹ Diz-se *majoritariamente* divergentes para explicar que, em última instância, o particular vê no contrato uma fonte legítima de ganhos econômicos (lucro), enquanto o Poder Público o vê como um instrumento legítimo de consecução de alguma missão pública que está em suas mãos. Fora essa polarização, natural que haja vários e intensos pontos de convergência, colaboração e cooperação. Mas é naquela distinção última que se apartam contratos e convênios (agora, parcerias).

¹⁰ Como diz Paulo MODESTO: “Não há autêntica parceria no âmbito do direito público se o vínculo se destina a oferecer serviços, bens ou pessoal tendo como destinatário final apenas um dos sujeitos da parceria.” (Parcerias público-sociais em transformação, p. 14).

A *tese* que se pretende defender nesse trabalho é a de que a disciplina jurídica do controle das parcerias com organizações da sociedade civil, instituída pela Lei n. 13.019/2014, constitui verdadeiro *sistema*¹¹ cujo eixo principal está fincado no regime jurídico-positivo das parcerias. É essa sistematicidade do controle das parcerias que o presente trabalho pretende investigar e comprovar, demonstrando que ela constitui evolução positiva no ordenamento jurídico no que tange ao tratamento legal do controle dos vínculos colaborativos público-privados.

Essa evolução é real por superar deficiências há muito conhecidas e apontadas, portando soluções que levam, de fato, ao esclarecimento de responsabilidades, robustecimento das instituições, melhoria no manejo de instrumentos de controle, transparência, eficiência e flexibilidade nos processos de fiscalização e prestação de contas. Também propiciam efetividade na imposição de medidas pedagógicas, corretivas, sancionadoras e reparadoras.

A *hipótese* formulada é a de que a sistematicidade atribuída à disciplina jurídica do controle das parcerias constitui avanço normativo, consagra mudança jurídico-positiva de melhor qualidade em face do direito anterior sobre o tema. Isso porque o novo regime do controle promove certa organização¹² entre regras e princípios próprios, articulando e integrando esse conjunto normativo legal no macrossistema do controle da Administração Pública, alcançando, com isso, o robustecimento do controle sobre as parcerias.

A investigação da hipótese envolve trabalho dogmático, de análise do direito positivo, e não do modo como a lei é produzida, dos seus impactos e da sua efetividade social. Enfim, não é trabalho de legística. Porém, mesmo dentro deste recorte metodológico, não se deixa de realizar, num aspecto específico, avaliação legislativa, conforme explica Paulo MODESTO:

¹¹ A palavra *sistema* evoca a noção de totalidade ou todo organizado (Nicola ABBAGNANO, *Dicionário de filosofia*, p. 909). Em direito, ela serve para identificar seus grandes ramos e sub-ramos, como o direito público e o privado, o direito civil, o penal, o comercial etc., cada qual com suas peculiaridades. Nesse sentido: “Diz-se que há uma disciplina jurídica autônoma quando corresponde a um conjunto sistematizado de princípios e regras que lhe dão identidade, diferenciando-a das demais ramificações do Direito.” (Celso Antônio Bandeira de MELLO, *Curso de direito administrativo*, p. 53). Dentro dessas totalidades, “...normas, figuras, institutos e instituições se ordenam em *sistemas*, obedecendo a exigências lógicas, ditadas pela correlação dos fatos e das razões de sua disciplina, segundo espécies, gêneros e classes.” (Miguel REALE, *Lições preliminares de direito*, p. 192).

¹² “Por isso é que o legado que se destaca da lei em discussão é a *consolidação* das normas, o que certamente facilita a visualização e a cobrança das regras aplicáveis nas parcerias em discussão de forma mais organizada e, quiçá, mais eficaz.” (Josenir TEIXEIRA, *Campo de incidência da lei federal n. 13.019/2014: contrato de gestão e termo de parceria*, p. 143, grifo no original). A ideia é correta, pois muitas normas, como se verá ao longo do trabalho, não são novas, tendo sido muitas vezes simplesmente copiadas de outros textos legais, ganhando maior força por conta da sua aglutinação e organização.

“...a avaliação da legislação não precisa ser limitada a meras *apurações empíricas*, realizadas com o instrumental da sociologia geral ou jurídica, da ciência política ou da administração, com vistas a determinar se os objetivos da norma legal foram atendidos (eficácia prática da norma), apurar qual a sua específica relação de custo-benefício (eficiência da norma) ou o grau de adesão que ela obtém do público (grau de legitimação). Faz-se também avaliação legislativa quando se apura a *compatibilidade entre os propósitos declarados na norma e o resultado normativo final*, bem como a *congruência dos objetivos normativos com as possíveis consequências da inteira aplicação do modelo legal*.”¹³

Com base nessa lição, a hipótese formulada é a de que as regras de controle positivadas na Lei n. 13.019/2014 mantêm estreita compatibilidade com os princípios nela declarados, viabilizando-os. E os objetivos consagrados no diploma (transparência e efetividade das parcerias) certamente poderão ser atingidos pela plena aplicação da nova lei, promovendo evolução na qualidade do sistema de controle das parcerias. Os indícios que respaldam essa hipótese – de melhoria da qualidade normativa do controle das parcerias - são extraídos da Lei n. 13.019/2014, pois ela:

1º) fundamenta o regime jurídico das parcerias, dentre outros, nos princípios da participação social e transparência, ambos informadores da moderna concepção de controle do ente público (art. 5º, caput);

2º) logo a seguir, afirma que esse regime jurídico se destina a assegurar o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas, todos direitos instrumentais imprescindíveis para a plena verificação da correção da função pública (art. 5º, IV);

3º) estabelece como diretriz fundamental desse mesmo regime a priorização do controle de resultados e o repúdio, através de gestão adequada, à obtenção de benefícios ou vantagens indevidos, no que dialoga com os mecanismos legais de repressão às atividades ilícitas derivadas das relações com a Administração Pública (art. 6º, II e VIII);

4º) identifica vários órgãos, agentes e pessoas envolvidos na missão de controle, estabelecendo suas responsabilidades com clareza e ressaltando a necessidade de inter-

¹³ *Reforma do marco legal do terceiro setor*, p. 140-141 (grifo no original).

relação entre eles (art. 2º, V, VI, IX, XI);

5º) traz disciplina articulada quanto aos institutos da prestação de contas, transparência, monitoramento e avaliação, responsabilidades e sanções, que compõem o núcleo objetivo do controle (arts. 2º, XIV, 8º, IV, 10 a 12, 58 a 60, 63 a 73).

Observa-se também que a temática do controle é nova no seu tratamento sistematizado e organizado numa lei nacional. Porém, os assuntos específicos não necessariamente são originais. Pelo contrário, aproveitou-se a experiência pregressa construída ao longo do tempo sobre a disciplina do controle, especialmente no que tange à prática dos convênios e do julgamento de contas pelos tribunais de contas, o que é positivo.

Por fim, o caráter de lei nacional introdutora de normas gerais no ordenamento jurídico permite concluir que esse sistema se aplica direta e imediatamente às relações de parceria abrangidas pela lei e subsidiariamente a toda sorte de parcerias, mesmo que excluídas do seu âmbito normativo, desde que a regência normativa especial não disponha de modo contrário.

Frise-se que o avanço legal observado e apontado diz respeito à matéria do controle, discutida no trabalho. A análise de outros temas do novo regime das parcerias certamente inspira críticas que não nos permitem lançar a mesma conclusão – do avanço de qualidade normativa – quanto ao restante dos assuntos fundamentais que dizem respeito ao relacionamento colaborativo Estado – OSC.

Embora o estudo tenha por eixo principal a Lei n. 13.019/2014, seu *escopo* é mais ousado nos fins. A partir do regime jurídico do controle estabelecido por essa lei, pretende-se desenhar os contornos jurídico-positivos relativos à atividade de controle sobre as parcerias - amplamente consideradas -, mapeando também os demais controles que não se submeteriam a esse sistema geral trazido pela nova lei (controles especiais). Consequência natural desse mapeamento será a avaliação crítica das mudanças por que passou o ordenamento jurídico, com eventual indicação sugestiva daquilo que merece(ria) aprimoramento.

O *foco* deste trabalho é o regime do controle das parcerias com organizações da sociedade civil. Para bem delimitar esse objeto, a palavra controle deve ser aqui compreendida como a atividade de verificação da conformidade desse relacionamento às regras que o disciplinam. Pinçou-se um dos significados possíveis, bastante comum, que o universo semântico desta palavra alberga, sem prejuízo de outros tantos que a doutrina

oferece.

A investigação, portanto, não é do regime jurídico global das parcerias, mas do regime jurídico da atividade de controle que incide sobre elas. No controle, examina-se a correção dos rumos tomados para saber se a atividade seguiu ou não a métrica aplicável.

Portanto, o controle, a um só tempo, faz parte do regime geral da parceria e utiliza esse regime geral como ferramenta de trabalho. Aqui, os esforços estão concentrados na análise particular do sistema de controle das parcerias, parte do seu regime jurídico geral.

Fez-se um recorte metodológico que tem por critério temas de reconhecida relevância, sobretudo prática. O *universo* da atividade de controle explorado nesta dissertação compreende os seguintes assuntos fundamentais: princípios jurídicos incidentes, instituições e agentes de controle, alguns instrumentos de controle, aspectos controlados, procedimentos de exercício do controle, medidas/consequências da atividade de controle.

Esse recorte temático não esgota, por óbvio, o universo abrangido pelo conceito aqui proposto de controle. As *justificativas* para eleição desses temas como relevantes são as seguintes: importância dos princípios reitores da ação de controle, pois dão a direção e o alcance da aplicação dessas normas, visando tornar essa ação eficaz; importância do agente e da instituição no exercício da função de controle das relações público-privadas, segundo a experiência cotidianamente observada no Brasil; caráter amplo e geral dos instrumentos mais utilizados como ferramenta do controle e que não estejam direta e particularmente envolvidos na seleção da entidade (daí a exclusão de medidas de controle que porventura se exerçam no procedimento de manifestação de interesse social e no chamamento público, salvo o parecer jurídico); as medidas (consequências) que podem ser aplicadas com a prestação de contas, por ser esse momento crucial e privilegiado para aferição do sucesso da parceria. Além disso, esses grandes tópicos permitem a comparação com sistemas específicos de controle.

A *importância do tema* reside no fato de a lei das parcerias ser recente (a Lei n. 13.019/2014 entrou em vigor em 23 de janeiro de 2016¹⁴) e, por isso, ainda foi pouco explorada. E seu impacto social é evidente. Em 2014, contabilizavam-se no país mais de 390 mil organizações da sociedade civil, que, de 2009 a 2016, receberam repasses da

¹⁴ Para a União Federal e estados-membros; para municípios, a lei só se tornou obrigatória em 1º de janeiro de 2017, podendo ser aplicada antes por vontade do ente local (artigo 88 da Lei n. 13.019/2014, com redação dada pela Lei n. 13.204/15).

ordem de R\$ 40 milhões apenas da União¹⁵.

Aliado a isso, ela veio suprir antiga lacuna decorrente da insuficiência normativa da disciplina dos instrumentos vinculativos não contratuais. A robustez da lei, que se propõe a erigir um regime jurídico aplicável ao gênero ‘convênios’ (em que estão figuras agora agrupadas sob o nome de ‘parcerias’), quase que ombreia em importância com o regime jurídico dos contratos administrativos, forçando a reflexão sobre o lugar ocupado por cada um deles no tratamento das múltiplas relações do Estado com a iniciativa privada.

A coexistência de dois regimes de equivalente envergadura sugere que os instrumentos de colaboração público-privados para o fomento social alçaram-se a um grau de importância jurídica que se aproxima à alcançada pelos contratos administrativos. Isso prova que a sociedade não mais tolera que o Estado se demita do papel de principal indutor de comportamentos desejáveis na ordem social, pressionando para que promova e satisfaça, de fato, os direitos sociais, ainda que não diretamente.

O *caminho* que se percorre para investigar o caráter sistemático do controle das parcerias (e de sua qualidade) inicia-se com a sua contextualização no ordenamento jurídico, buscando demonstrar que elas são instrumentos das funções de fomento social e de colaboração público-privada. Tais funções são analisadas no capítulo 1, onde são explorados a noção jurídica de fomento, as medidas de fomento social, os vínculos jurídicos que suportam o fomento, as entidades sujeitas a fomento e, por fim, o escopo das parcerias (fomento social e colaboração).

Dedicou-se o capítulo 2 ao exame do regime jurídico de controle sobre as parcerias. Por simples opção pessoal, não se dividiu a análise do controle pelos momentos em que pode atuar (prévio, concomitante e posterior), mas entre elementos subjetivos (órgãos, agentes, pessoas) e objetivos (princípios, instrumentos, efeitos, responsabilidades). Apesar disso, ao longo da exposição, não se deixa de dar a devida atenção acerca das etapas em que cada elemento atua preponderantemente, quando isso tiver relevância.

Com os subsídios da exposição feita até então, o capítulo 3 colima demonstrar o caráter sistemático do novo regime do controle sobre as parcerias. Ingressa-se na fase decisiva de demonstração da tese, fazendo convergir os esforços para concluir que essa sistematicidade está alicerçada nos princípios da transparência e participação social, e a

¹⁵ Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br>. Acesso em 05.06.2017. Os dados foram coletados do Ministério do Trabalho, em 2014, cuja fonte é a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

atividade de controle dirige-se pela priorização de resultados.

A ‘chave’ interpretativa proposta para entender esse sistema é a seguinte: os aspectos subjetivos (pessoas, agentes e órgãos) e objetivos (prestação de contas, fiscalização, monitoramento, avaliação, responsabilidades, sanções) que compõem a atividade de controle estão aglutinados e orientados fundamentalmente pelos princípios da transparência e da participação social. O foco prioritário na obtenção de resultados é um subprincípio (ou diretriz fundamental, na dicção legal) que completa aqueles dois. Juntos, os três princípios dão a direção, o sentido e o alcance com que os trabalhos do controle devem ser desenvolvidos.

Essa interpretação tem o poder de transmutar a atividade de controle de mero instrumento burocrático, subalterno, mais vocacionado a capturar ilegalidades, desvios, irregularidades, em processo essencial e prioritário de direção e avaliação global da parceria como veículo de políticas públicas de fomento social. Assim, o controle adquire aspecto integrador, articulador, pedagógico, espaço de diálogo democrático, e não meio (unicamente) unilateral, imperativo e repressivo-sancionador.

Ao final, reserva-se espaço para um balanço crítico desse novo regime jurídico. Reflete-se sobre a *qualidade* deste sistema, indicando os impactos positivos e negativos que ele traz, seus méritos e suas falhas segundo a métrica constitucional de construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

O direito administrativo vem passando por grandes transformações nas duas últimas décadas, conferindo oportunidade para que várias e consagradas formulações teóricas sejam reapreciadas¹⁶ quanto a temas sensíveis, como regime jurídico administrativo, contrato administrativo, bem público e serviço público.

Não cabe mais, diante de um panorama contemporâneo complexo, conceber o regime jurídico administrativo como ordenação total, uniforme e harmônica. Firma-se, na atualidade, a noção de que existem vários e multifacetados regimes das funções públicas.

Demonstra esgotamento a concepção de contrato administrativo como categoria jurídica em que o Poder Público sempre está dotado de prerrogativas de ação unilateral. Essas prerrogativas devem encontrar justificativa no objeto do negócio jurídico administrativo e não em um regime jurídico do contrato como instituto ou categoria.

¹⁶ Floriano de Azevedo MARQUES NETO, *Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime das utilidades públicas*, p. 38.

Justifica revisão a noção de bem público, que grassou e se positivou no Brasil sob a ótica civilista oitocentista, preocupada com a titularidade do bem, com a relação dominial, num esforço para separar o público do privado, algo que, hoje, causa inúmeras perplexidades, principalmente ante a consagração do princípio da função social da propriedade e do princípio administrativo da eficiência. Isso força um reposicionamento do eixo conceitual da titularidade para a utilidade que do bem possa ser extraída.

A transferência de serviços públicos para entidades privadas sem fins lucrativos tem crescido exponencialmente, mas ainda carece de melhor compreensão à luz da Constituição, principalmente para que não configure simples burla ao regime jurídico dos concursos (terceirização de mão de obra) ou represente simples demissão do Estado do seu dever constitucional de prestar utilidades materiais à coletividade para satisfazer direitos fundamentais.

As parcerias emergem desse contexto de mudança e propiciam oportunidade para reflexão sobre cada um desses instigantes temas, o que se pretende fazer, de modo modesto, obviamente, e sob a perspectiva da análise do controle.

CONCLUSÕES

O controle é exigência natural da democracia. Aquele que, por qualquer título, administra coisa alheia, do povo, deve prestar contas à sociedade. Num ambiente em que o fomento, econômico e social, e as relações colaborativas público privadas disseminam-se e ganham importância crucial como opção de viabilização de políticas públicas, o controle sobre essas atividades se torna mais exigente, demandando quadro normativo que propicie o instrumental necessário para aferição da regularidade e eficiência das ações públicas.

A evolução econômica, política e social do terceiro setor a partir da década de 1970 é um fato consumado no mundo todo. No Brasil, a Reforma do Aparelho do Estado, na década de 1990, repôs nas mãos da sociedade parte significativa da execução de serviços públicos sociais até então estatais, tornando os acordos colaborativos com o terceiro setor o caminho mais adequado para viabilizá-los e robustecê-los.

Contudo, a criação do contrato de gestão com organizações sociais e do termo de parceria com organizações da sociedade civil de interesse público não atingiu a finalidade colimada de dar suporte normativo adequado àquelas relações de parceria, especialmente porque a burocracia administrativa foi refratária às mudanças, mantendo-se fiel ao convênio.

Paralelamente a isso, o regime dos convênios permaneceu lacônico na sua disciplina na Lei n. 8.666/1993, mantido cativo do regramento produzido para o contrato administrativo - sem, no entanto, se saber quando e quanto aplicá-lo subsidiariamente (falha da fórmula “no que couber”) - e normatizado mais amiúde apenas por legislação infralegal (não produzida pelo legislativo, sofrendo de um déficit democrático e mais suscetível a câmbios unilaterais).

Esses problemas sempre tornaram deficiente o controle dos convênios já na sua estruturação legal, sobretudo por permitir excessos de formalismo e ineficiência.

Ante esse quadro, a análise crítica do ordenamento jurídico após a edição da Lei n. 13.019/2014 permite defender a tese de que se criou um sistema de controle das parcerias de fomento estatal e colaboração do Estado em benefício da iniciativa privada não lucrativa de interesse público e esse sistema é juridicamente bom para o alcance das finalidades que justificaram sua edição.

Ele encontra seu ponto de equilíbrio na referida lei, porque é nela que estão as normas essenciais de regência da atividade de controle, seja social, seja estatal. Essas normas identificam os controladores, os potenciais responsáveis, os instrumentos, os processos, as medidas e seus efeitos. Tal regramento não exaure a disciplina do controle, mas dá concretude mínima ao dever constitucional de prestar contas através de normas gerais e conecta as normas a outros diplomas normativos específicos em matéria de controle, formando um todo orgânico. Com isso, propicia-se articulação fundamental entre os microssistemas de controle.

Esse caráter sistemático foi construído, em primeiro lugar, 1) alçando essas normas ao nível da lei em sentido estrito, 2) dando-lhes a natureza de normas gerais, de alcance nacional.

Sempre foi criticável que parcela significativa da disciplina do controle, especialmente interno, fosse dada por legislação infralegal (caso dos Decretos ns. 93.872/1986, 5.504/2005, 6.170/2007, Instrução Normativa STN n. 1/97, Portarias Interministeriais ns. 127/08 e 507/2011), menos legítima por não representar a expressão dos representantes do povo, mais suscetível a mudanças e conferindo tratamento pulverizado e disperso ao tema.

O caráter de normas gerais dado ao controle das parcerias com OSC pela Lei n. 13.019/2014 dá regramento mínimo à matéria, respeitando as particularidades de situações específicas, quando justifiquem tratamento próprio (leia-se com esse enfoque o art. 2º-A da referida lei²⁴⁶). Com isso, produz-se um arcabouço jurídico central, comum, suprimindo a escassez de tratamento da Lei n. 8.666/1993, libertando esse tratamento da subordinação supletiva ao regime dos contratos administrativos e remediando a dispersão de normas em variadas legislações.

O alcance nacional uniformiza o controle em toda a federação, robustecendo essa função do Estado e combatendo as graves situações onde sequer há normas locais disciplinadoras, que se sustentam apenas em manuais e procedimentos (infralegais e particulares) de tribunais de contas (o que ainda é bom) ou em práticas adotadas imemorialmente pelas burocracias administrativas, frequentes vezes arraigadas a formalismos desnecessários, frágeis pela porosidade a influxos patrimonialistas, amadoras

²⁴⁶ Art. 2º-A. As parcerias disciplinadas nesta Lei respeitarão, em todos os seus aspectos, as normas específicas das políticas públicas setoriais relativas ao objeto da parceria e as respectivas instâncias de pactuação e deliberação.

por serem relegadas a servidores sem qualificação e preparo, e deficientes pela demora e ausência de efetivas análises qualitativas (o que é muito ruim)²⁴⁷.

As normas gerais de controle são equilibradas na quantidade (abrangência temática) e intensidade (profundidade disciplinar). A Lei n. 13.019/2014 conseguiu isso apontando e descrevendo brevemente os institutos fundamentais do controle (transparência, órgãos, instrumentos, prestação de contas, medidas), tratando desses temas nodais incontornáveis apenas naquilo que tange à sua essência comum, universal, portando normas de tipo aberto (aptas à necessária complementação) e flexíveis (de aplicação facultativa, optativa).

Por essas razões, o caráter nacional das normas de controle sobre as parcerias com OSC não incorreu na tão criticada postura da Lei n. 8.666/1993, que, sob pretexto de disciplinar situações gerais e comuns sobre licitação e contratos, avançou demais e, onde deveria apenas tratar de situações particulares da União Federal (já que o legislador nacional também é legislador federal), acabou estendendo esse tratamento aos Estados, DF e municípios, afrontando, portanto, a competência legislativa própria desses entes.

O legislador nacional, na Lei n. 13.019/2014, teve o bom senso de respeitar o direito regional, distrital ou local. De modo geral, os verbos em torno dos quais gravitam as normas apenas dão a ordem para que certo tópico seja disciplinado com mais minudência, quando muito estatuinto o conteúdo mínimo desta disciplina²⁴⁸. Significa dizer que, em poucas ocasiões, a regência nacional esgota o assunto. Também se deixou consignado que

²⁴⁷ Na mesma linha é a reflexão de Fabrício MOTTA: “Em um país que possui 5570 municípios, de todos os portes, e com larga tradição de malversação de recursos públicos, um mínimo de centralização normativa é importante para padronizar os ajustes cooperativos, muitos deles envolvendo recursos públicos. Desta forma, ainda que reconhecendo o caráter particularizante de algumas regras constantes da Lei n. nº 13.019/2014, reconhecemos a competência constitucional da União para sua edição no artigo 22, inciso XXVII da Constituição.” (*Organizações sociais e a lei n. 13.019/2014*, p. 175).

²⁴⁸ Atentar, por exemplo, para as seguintes expressões nas normas citadas: “as informações de que tratam este artigo e o art. 10 deverão incluir, *no mínimo*” (artigo 11, parágrafo único – grifo nosso); “o edital do chamamento público especificará, *no mínimo*” (artigo 24, §1º - grifo nosso); “O edital deverá ser amplamente divulgado em página do sítio oficial da administração pública na internet, com *antecedência mínima* de 30 dias.” (artigo 26); “Para celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão (...) possuir: *no mínimo*, um, dois ou três anos de existência (...) *admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente* na hipótese de nenhuma organização atingi-los.” (artigo 33, V – grifos nossos); “As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas: (...) a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de *prazo mínimo* de antecedência para a publicidade dessa intenção, que *não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias*” (artigo 42, XXVI – grifos nossos); “A vigência da parceria poderá ser alterada mediante solicitação da organização da sociedade civil, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada à administração pública em, *no mínimo*, trinta dias antes do termo inicialmente previsto” (artigo 55 – grifo nosso).

a particularização normativa dos assuntos está em função primordialmente do objeto da parceria (art. 2º-A).

No que se refere ao controle, a necessidade de complementação do seu tratamento por leis específicas²⁴⁹ vem matizada pela *flexibilização* da prestação de contas. Na lei das parcerias, encontra-se a estrutura mínima em termos de diretrizes (princípios), processos, instrumentos, agentes e medidas de controle. Porém, há razoável margem de autonomia para que prazos e normas de elaboração de prestações de contas sejam tratados pela lei de cada ente federativo (incluída a União Federal). É o que se colhe do art. 63.

Esse mesmo dispositivo prevê que regulamento (de cada esfera de Poder) estabelecerá procedimentos simplificados para prestação de contas (art. 63, §1º). E, mais adiante, diz: “A prestação de contas da parceria observará regras específicas de acordo com o montante de recursos públicos envolvidos, nos termos das disposições e procedimentos estabelecidos conforme previsto no plano de trabalho e no termo de colaboração ou de fomento” (art. 64, §4º).

Tem-se aí a grande (e salutar) possibilidade para adequar o procedimento de prestação de contas ao vulto financeiro e às peculiaridades técnicas da parceria, calibrando os instrumentos e recursos do controle em função da complexidade do objeto da colaboração.

O objetivo evidente é trazer leveza e celeridade ao momento crucial do controle (a prestação de contas) que é, ao mesmo tempo, onde se concentram as maiores fragilidades dessa atividade.²⁵⁰ Esse é, sem dúvida, um dos mais importantes avanços trazidos pelo marco regulatório das parcerias, conferindo maior agilidade e segurança aos vínculos, e prestigiando controles efetivos do patrimônio público.

Em suma, o equilíbrio na construção de normas gerais, respeitando os ordenamentos regionais e locais, também demonstra a adequada sistematicidade do regime de controle sobre as parcerias.

²⁴⁹ O art. 8º diz: “Ao decidir sobre a celebração de parcerias previstas nesta Lei, o administrador público: IV – apreciará as prestações de contas na forma e nos prazos determinados nesta Lei e *na legislação específica*.” (grifo nosso).

²⁵⁰ “A possibilidade de criação de regras diferenciadas para prestação e análise das contas, a depender da complexidade e dos recursos envolvidos na parceria, otimizará os resultados referentes ao tema, seguindo os procedimentos de inteligência de risco que hoje já são utilizados pelo Tribunal de Contas da União e pela Controladoria-Geral da União. (...) A exigência de obrigações proporcionais tornará os procedimentos mais rápidos e objetivos e será igualmente relevante para a reversão do cenário de insegurança jurídica.” (BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República, *Marco regulatório das organizações da sociedade civil*, p. 111-112).

Em segundo lugar, o atributo da sistematicidade é extraído da conexão do regime jurídico geral e nacional do controle, conferido pela Lei n. 13.019/2014, com outros regimes específicos de mesma índole, estabelecendo articulação e diálogo imprescindíveis para fortalecer a função de controle. Há evocação, ao longo de toda lei das parcerias, do controle interno da Administração Pública, do controle pelo Tribunal de Contas e o controle social. As hipóteses em que as contas serão julgadas irregulares são idênticas àquelas previstas na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (art. 16), mostrando claro intento de harmonizar a disciplina dos controles interno e externo.

A modificação da Lei n. 8.429/1992 para inserir novos tipos de ato de improbidade é outra mostra evidente da preocupação com o combate às formas mais sérias de afronta à moralidade e à probidade, notadamente por corrupção (sempre dolosa), o que motivou, inclusive, a própria edição de um regime jurídico mais amplo e severo para as parcerias com entidades privadas. Pena que, posto robustecida a responsabilidade civil, não se tenha feito o mesmo através da criação de tipos penais específicos para tutelar criminalmente certos bens jurídicos relacionados à parceria, tal como feito na lei de licitações.

Embora não haja menção explícita ao Ministério Público, órgão fundamental de controle externo na atualidade, certas normas se encarregam de fazer a ponte com os instrumentos gerais de proteção do patrimônio público. Nessa linha, a autoridade competente, sob pena de responsabilidade solidária, deve adotar providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento, *nos termos da legislação vigente* (Lei n. 13.019/2014, art. 70, §2º, grifo nosso). Para fazê-lo, a autoridade não apenas vai acionar o controle interno, da procuradoria ou controladoria do órgão, mas também o Ministério Público, conforme dever legal a que se submete (Leis ns. 7.347/1985, art. 6º, e 8.429/1992, arts. 7º, 15 e 16).

Em terceiro lugar, normas de princípio diretamente aplicáveis à função de controle foram positivadas, passando a orientar essa atividade no seu sentido e alcance, dando, com isso, sustentação ao sistema. Essa alteração é elogiável. Trata-se dos princípios da transparência, do controle social e da priorização do controle de resultados. Essas diretrizes podiam ser extraídas do direito positivo, mas o ponto é que não eram evidentes no direito anterior, demandando esforço interpretativo mais árduo por cada operador do Direito, o que, convenhamos, não tem o mesmo peso de norma legal explícita. Essa tríade de princípios resgata e confere a devida importância à atividade de controle sobre as

parcerias com o terceiro setor, permitindo que ela retorne ao seu lugar de destaque como peça fundamental para correção das graves e conhecidas disfunções dos relacionamentos público-privados. Os mencionados princípios, como explicitado, não estão desconectados do restante da lei; pelo contrário, ligam-se a diversas regras específicas que lhes dão concretude.

O texto legal da Lei n. 13.019/2014 tem sua redação inspirada em vários diplomas distintos. Quanto ao controle, por vezes, a redação de artigos e a estruturação de certos temas (monitoramento, avaliação, fiscalização, prestação de contas) é idêntica à de outros textos normativos, especialmente a Portaria Interministerial n. 507/2011, a Lei n. 8.443/1992 e a Lei n. 8.666/1993, denotando que a lei das parcerias não representa um ponto de ruptura com o passado, mas a consagração de um processo de evolução. A evolução, como dito acima, está na organização e subordinação dessas regras a diretrizes explícitas, que dão foco e vigor ao controle.

Por outro lado, a inspiração direta no direito anterior não significa que se extraem as mesmas normas. A interpretação normativa só encontra significado no contexto social contemporâneo em que inserido o texto legal. Ela responde a certas necessidades sociais do aqui e agora, visando atingir determinados fins. Os princípios peculiares da lei servirão de vetores a dar direção, sentido e dimensão valorativa às normas.

Nesse passo, a transparência confere o ambiente onde a atividade de controle, em todas as suas variantes, vai se desenvolver. Tudo às claras, aberto, acessível, divulgável, compreensível e questionável. Trata-se de qualidade do que é público (não necessariamente estatal). Ela radica indissociavelmente naquilo que já era público e impregna aquilo que era privado, mas foi afetado a uma utilidade pública. As organizações do terceiro setor precisam incorporar a lógica da transparência porque operam num espaço público. Esse primeiro princípio dá sistematicidade ao regime do controle das parcerias porque impõe a lógica da divulgação e do acesso a todo processo, atividade e ato relacionado à parceria. É a primeira vez que um diploma voltado ao controle prevê tal princípio, bem como é a primeira vez que regras concretas o viabilizam, afastando-se da simples reprodução estéril dos princípios constitucionais reitores da Administração Pública. Com isso, criam-se verdadeiros direitos públicos subjetivos exigíveis pontualmente para fazer valer a transparência no domínio das parcerias sociais.

O controle social não foi apenas vagamente mencionado e genericamente assegurado. A ele se deu o destaque de fundamento de todo regime jurídico das parcerias

(iluminando o sistema de controle que nele se insere), sendo corolário da democracia participativa (participação social efetiva) e razão de ser da transparência. Os vícios dos controles ditos institucionais ou formais fazem com que o controle pelo cidadão (e pela sociedade organizada) desponte como tão ou mais apto que aqueles na missão de fiscalizar as parcerias. Além da possibilidade de controle individual e autônomo pelo cidadão, a sua integração explícita e destacada no sistema de controle evoca sua articulação com os demais controles tradicionais, suprimindo-lhes as falhas, direcionando seu foco para os problemas reais, impedindo a impunidade pela inércia ou ineficiência daqueles. Essa integração entre os controles formais-institucionais e os controles sociais precisa ser percebida, acolhida e estimulada.

A priorização do controle de resultados é diretriz que, se bem compreendida, tem o condão de transformar positivamente toda a função de controle. Priorizar a aferição do resultado significa olhar *primeiro* se a parceria foi eficaz (atingindo as metas), eficiente (empregou poucos recursos e obteve mais resultado) e efetiva (transformou a realidade).

Como os recursos do controle são escassos, devem ser alocados primacialmente para verificar aqueles aspectos. Auditar comprovantes de gastos, notas fiscais, recibos, é controle de meios. Ele é importante, mas não o mais importante. Deve ser realizado de modo inteligente, pinçando-se as despesas mais sensíveis, com verificações pontuais mais profundas, sem prejudicar a execução da parceria bem-sucedida, salvo se detectadas irregularidades graves.

Essa priorização leva em conta que uma parceria culposamente deficiente ou dolosamente fraudulenta dificilmente vai cumprir metas. Não vai entregar resultados a contento. Uma vez constatada a trajetória divergente dos parâmetros de avaliação de resultados, abre-se espaço para esmiuçar a *qualidade do gasto* (aferição mais refinada, aberta a gestões educativas e orientadoras, consensuais e preventivas) e, depois, a sua real *existência e legitimidade* (aferição tradicional, unilateral, de índole repressiva).

Não se trata de menosprezar procedimentos e meios, mas atribuir-lhes certa função: compreendê-los e transformá-los em instrumentos ou ferramentas de aferição principal das metas e dos objetivos traçados. Significa que cada agente é responsável, dentro de sua parcela de atribuições, pela avaliação da efetividade social da parceria, ou seja, se do recurso público nela empregado está sendo extraída, pelo particular, a máxima utilidade que ele potencialmente pode oferecer, ao invés de simplesmente observar a lisura formal, abstrata e independente de cada documento, ou entender satisfeita a missão de

controle pela simples observância de ritos desconectados da realidade, que habitualmente nada mais são que burocracias irracionais e inúteis.

Esses três princípios particulares, quando empregados na função de controle, espraíam sua potencialidade normativa para além do âmbito subjetivo de aplicação positiva da Lei n. 13.019/2014, porque insuflam sentido à toda atividade de controle, que é derivação natural da democracia. Por isso, o caráter sistemático do controle sobre as parcerias, no seu viés axiológico, não deixa de se aplicar também, de modo analógico, a controles não diretamente submetidos à regência da Lei n. 13.019/2014 (como o regime jurídico das organizações sociais, das organizações da sociedade civil de interesse público, os convênios com particulares no âmbito do SUS, e os convênios com representantes de serviços sociais autônomos, por exemplo).

É evidente que seria melhor que o legislador se valesse da técnica da aplicação subsidiária, tal como o faz a Lei de Processo Administrativo Federal (Lei n. 9.784/1999, art. 69). Porém, esse diálogo entre as fontes normativas não é afastado pelo simples fato de a Lei n. 13.019/2014 excluir da sua regência certas parcerias de índole colaborativa, pois a interpretação normativa sempre leva em conta a integridade e integralidade do ordenamento jurídico, aplicando mecanismos de supressão de lacunas que priorizam a racionalidade (onde houver a mesma razão de ser, aplica-se a mesma regra conforme leitura da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-lei n. 4.657/1942, art. 4º).

Ainda que tenha alcançado dimensão louvável, o regime de controle sobre as parcerias não teve a abrangência esperada e desejável, havendo exceções prática e juridicamente injustificáveis. Isso porque, ainda que se tenha seguido o bom exemplo da Lei Geral de Subvenções espanhola, produzindo lei de caráter nacional, o alcance objetivo da nova norma deixa a desejar por não ter abrangido vínculos de colaboração que não possuem especificidades tais que as impeçam de se enquadrar como parcerias.

É o caso dos convênios com entidades sem fins lucrativos para integrá-las ao SUS (continuam regidas pela Lei n. 8.666/1993), dos contratos de gestão com OS (continuam submetidos à Lei n. 9.637/1998), dos termos de parceria com OSCIP (perdura a disciplina da Lei n. 9.790/1999), do termo de compromisso cultural (regido pela Lei n. 13.018/2014), e dos repasses do programa de complementação ao atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência (Lei n. 10.845/2004) e do programa dinheiro direto na escola (Lei n. 11.947/2004).

A lógica da prestação de contas é a mesma para todas essas situações específicas: o particular que recebe recurso público deve prestar contas do que recebeu. Como as relações formadas são, na essência, negócios colaborativos de fomento social e colaboração, não há motivo para não terem sido enquadradas na categoria jurídica das parcerias e, com isso, se submeterem ao regime de controle nela previsto. Essa conclusão fica demonstrada, por exemplo, quando se verifica que o regime de controle estabelecido para os termos de compromisso cultural (previsto na Instrução Normativa 1/2015 do Ministro da Cultura) é reprodução quase *ipsis litteris* do texto legal da Lei n. 13.019/2014.

Logo, quanto ao controle, os contratos de gestão com OS ficam regidos apenas pela Lei n. 9.637/1998 e legislação infralegal da União, os termos de parceria com OSCIP continuam disciplinados pelo Decreto n. 3.100/99 e pela Portaria n. 507/2011, o termo de compromisso cultural, pela IN n. 1/2015 do Ministério da Cultura, e os convênios do SUS perduram também sob a égide das normas de controle previstas na Lei n. 8.666/1993 e na Portaria n. 507/2011.

Em síntese, o controle preconizado pela lei das parcerias é moderno, na medida em que incorpora as mais atuais práticas contábeis e de auditoria, válidas internacionalmente, e confere merecido lugar de destaque ao controle social; é sistemático, na medida em que articula racionalmente todos os agentes e pessoas diretamente envolvidas ou submetidas ao controle, em consonância com controles mais amplos (Ministério Público e Tribunal de Contas); tem por diretriz a prioridade na aferição do resultado, coordenando toda função fiscalizadora e controladora nesse sentido. A lei está posta; o sucesso da atividade de controle preconizada pela nova lei vai depender, em grande medida, de uma mudança de mentalidade dos agentes incumbidos dessa função.²⁵¹

Esse arcabouço normativo é de boa qualidade se comparado ao direito anterior, suprimindo-lhe graves lacunas, sem deixar de respeitar as conquistas amadurecidas e positivadas pelo direito anterior.

Cabe ao controle reinventar-se: ser mais transparente (nas normas, nos entendimentos, nas medidas que impõe), mais inteligente (focado no resultado), mais flexível (calibrando sua intensidade em função do vulto da parceira), mais eficiente (que

²⁵¹ Maria Sylvia Zanella DI PIETRO afirma que “A Lei n. n. 13.019/2014 adotou uma série de medidas que, se devidamente monitoradas pelos órgãos de controle, podem contribuir para moralizar as parcerias com entidades do terceiro setor e corrigir os abusos que atualmente se verificam” (*Parcerias na administração pública*, p. 310).

entregue resultados, proteja o patrimônio público e dê segurança à atividade colaborativa público-privada), mais articulado (articulação essa tanto entre os controles formais-institucionais, quanto entre esses e os sociais) e, por fim, mais pedagógico, preventivo e dialógico, que repressivo.

Numa visão prospectiva, é possível afirmar, comprovando nossa tese, que a lei foi bem arquitetada para respaldar os crescentes desafios que a missão de controle enfrenta em função da evolução das parcerias de fomento e colaboração do Estado com o terceiro setor, pois cada vez mais empregadas como instrumento prioritário para aprimoramento de políticas públicas no domínio social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ALESSI, Renato. *Sistema istituzionale del diritto amministrativo*. 2. ed. Milão: Giuffrè, 1960.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Contrato administrativo*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. “A consensualidade no direito administrativo: acordos regulatórios e contratos administrativos”, in *Revista de Direito do Estado*, ano 1, n. 1, Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____. *Direito dos serviços públicos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais*. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Barueri: Manole, 2007.

BRASIL. Senado Federal. *Relatório Final* de comissão parlamentar de inquérito, destinada a apurar, no prazo de 180 dias, as denúncias veiculadas a respeito da atuação irregular de organizações não-governamentais – ONGs, nos termos do Requerimento 22/2001. Brasília. 2002. Disponível em: <<http://www.2senado.leg.br>>.

_____. Senado Federal. *Relatório Final* de comissão parlamentar de inquérito, destinada a apurar o repasse de recursos federais para ONGs e OCPIs no período de 1999 até 30 de abril de 2009, nos termos do Requerimento n. 201/2007. Brasília. 2010. Disponível em: <<http://www.2senado.leg.br>>.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos e Instituto Pro Bono. Série pensando o direito n. 16/2009: Estatuto jurídico do terceiro setor: pertinência, conteúdo e possibilidades de configuração normativa. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/pensando-o-direito/publicacoes/publicacoes>>. Acesso em: 11.04.2016.

_____. Tribunal de Contas da União. Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), *Glossário de termos do controle externo*. Brasília. 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Serprog), *Manual de auditoria operacional*. 3. ed. Brasília. 2010.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG) e Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2010*, Rio de Janeiro, IBGE, 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 11.04.2016.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República. *Marco regulatório das organizações da sociedade civil*. Brasília: Governo Federal, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

CAÇA ao privilégio. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 08 maio 2016. Opinião, p. A2.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política: a história que vivi*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARVALHO, Cristiano; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord.). *Aspectos jurídicos do terceiro setor*. 2. ed. São Paulo: MP, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Regime jurídico dos termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges;

_____. *Manual de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo. Atlas: 2015.

_____; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Controle da administração pública e responsabilidade do estado*. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). *Tratado de direito privado*, v. 7. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CASADO, Eduardo Gamero; RAMOS, Severiano Fernández. *Manual básico de derecho administrativo*. 12. ed. Madri: Tecnos, 2015.

CONTI, José Maurício (Coord.). *Orçamentos públicos: a lei n. 4.320/1964 comentada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Comentário ao art. 193. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1892-1901.

DALLARI, Adilson Abreu. Credenciamento. In.: *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 5, jan./mar. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoEstado.com.br>>. Acesso em: 03.06.2016.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Tribunais de contas no Brasil*. São Paulo: Dialética, 2006.

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.

_____. *Discrecionalidade Administrativa na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo, Atlas, 2013.

_____. (Coord.); RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coord.), *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. (Org.). *Direito privado administrativo*. São Paulo: Atlas, 2013.

_____. Serviços Públicos. In.: Adilson Abreu DALLARI; Carlos Valder do NASCIMENTO; Ives Gandra da Silva MARTINS (Coord.). *Tratado de Direito Privado*, v. 2. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. Privatização e o novo exercício de funções públicas por particulares. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (Coord.). *Uma avaliação das tendências contemporâneas do direito administrativo/Una evaluación de las tendencias contemporaneas del derecho administrativo*. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2003.

DONNINI, Thiago Lopes Ferraz. Hipóteses e limites para alterações dos termos de colaboração e de fomento na lei n. 13.019/2014. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coords.). *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da lei n. 13.019/2014*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ESTORNINHO, Maria João. *A fuga para o direito privado*. Coimbra: Almedina, 2009.

FALCÃO, Joaquim; CUENCA, Carlos. Diretrizes para nova legislação do terceiro setor. In: FALCÃO, Joaquim; CUENCA, Carlos (Orgs.). *Mudança social e reforma legal: estudos para uma nova legislação do terceiro setor*. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 1999.

FGV PROJETOS e SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, *Pesquisa sobre as organizações da sociedade civil e suas parcerias com o governo federal*. Brasília/Rio de Janeiro: FGV Projetos/Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/iniciativas/mrosc/estudos-e-pesquisas/sumario-executivo-fgv.pdf>>. Acesso em: 06/04/2016.

FREEMONT-SMIT, Marion R. H. *Governing nonprofit organizations: federal and state law and regulation*. Cambridge, Massachusetts; London, England: First Harvard University Press paperback edition, 2008.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

GARCÍA-MORATO, Lucía López de Castro. El fomento. In.: ORTIZ, Gaspar Ariño. *Principios de Derecho Público Económico*. Granada: Comares, 1999.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Dialética, 2014.

_____. *Curso de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. De contas das organizações da sociedade civil: controle de meios ou de resultados? In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coords.). *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei n. 13.019/2014*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

LOPES, Laís de Figueiredo. Novo regime jurídico da lei n. 13.019/2014 e o decreto federal n. 8.276/2016: construção, aproximações e diferenças das novas relações de fomento e de colaboração do estado com organizações da sociedade civil. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coords.). *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei n. 13.019/2014*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MÂNICA, Fernando Borges. Panorama histórico legislativo do terceiro setor no Brasil: do conceito de terceiro setor à Lei das OSCIP. In: OLIVEIRA, Gustavo Justino de (Coord.). *Terceiro setor, empresas e estado: novas fronteiras entre o público e o privado*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 163-194.

_____. *Participação privada na prestação de serviços públicos de saúde*. 306 p. 2009. Tese (Doutorado em Direito) USP. São Paulo.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ZAGO, Marina Fontão. Parte III: Fomento. In: KLEIN, Aline Lícia; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (orgs.). *Funções administrativas do Estado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. (Col. Tratado de Direito Administrativo, v. 4/coordenação Maria Sylvia Zanella Di Pietro)

_____. *Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

_____. Regime jurídico e uso dos bens públicos. In: DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tratado de direito administrativo*, v. 2. São Paulo: Saraiva, 2013.

MARRARA, Thiago; CESÁRIO, Natália de Aquino. O que sobrou da autonomia dos estados e municípios para legislar sobre parcerias com o terceiro setor? In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coords.). *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei n. 13.019/2014*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

_____. Chamamento público para parcerias sociais – comentários à lei n. 13.019/2014. In: *Revista digital de direito administrativo*, v. 3, n. 2, p. 453-473, jul. 2016.

- MAYER, Lloyd Hitoshi; WILSON, Brendan M. Regulating charities in the twenty-first century: an institutional choice analysis. In: *Chicago-Kent Law Review*, v. 85, n. 2, p. 479/550, abr. 2010.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do ministério público*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 3. ed. São Paulo: RT, 2015.
- _____. *Direito Administrativo Moderno*. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- _____. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- MODESTO, Paulo. Reforma legal do terceiro setor no Brasil. In: FALCÃO, Joaquim; CUENCA, Carlos (Orgs). *Mudança social e reforma legal: estudos para uma nova legislação do terceiro setor*. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 1999.
- _____. Parcerias público-sociais em transformação (prefácio). In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coords.). *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei n. 13.019/2014*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- MORAND-DEVILLER, Jaqueline. *Droit administratif*. 12. ed. Paris: Montchrestien, 2011.
- _____. As mutações do direito administrativo francês. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, a. 12, n. 50, p. 51-65, out./dez. 2012.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Poder, direito e Estado: o direito administrativo em tempos de globalização*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- _____. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- MOTTA, Fabrício. Organizações sociais e a lei n. 13.019/2014. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coords.). *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei n. 13.019/2014*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Constitucionalidade da Lei Federal n. 9.637/1998, das organizações sociais: comentários à medida cautelar da Adin n. 1.923-DF, do Supremo Tribunal Federal. In: *Revista do Terceiro Setor – RDTS*, Belo Horizonte, a. 1, n. 2, jul.-dez. 2007.

_____. Participação administrativa. In: OSÓRIO, Fábio Medina; SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito administrativo: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

_____. A administração consensual como a nova face da Administração Pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. in *Boletim de Direito Administrativo*, ano 25, n. 4, São Paulo: NDJ, 2009.

_____. *Contrato de gestão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____. As organizações sociais e o Supremo Tribunal Federal. In: *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 150-160, fev. 2009.

_____. Organizações sociais. In DALLARI, Adilson Abreu et al. (coord.). *Tratado de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, v. 2, 2013, p. 59-95.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O novo marco regulatório das parcerias entre a administração e as organizações da sociedade civil: aspectos relevantes da lei n. 13.019/2014. *BDA – Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, NDJ, a. 31, n. 4, princípio 395-409, abr. 2015.

PARADA, Ramón. *Derecho administrativo I, parte general*. 17. ed. v. 2. Madrid: Marcial Pons, 2010.

PASTOR, Juan Alfonso Santamaría. *Principios de derecho administrativo*. 2. ed. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2000.

PIOVESAN, Flávia; BARBIERI, Carla Bertucci. Terceiro setor e direitos humanos. In: CARVALHO, Cristiano; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.). *Aspectos jurídicos do terceiro setor*. 2. ed., São Paulo: MP Editora, 2008.

POZAS, Luis Jordana de. Ensaio de una teoria del fomento en el derecho administrativo. *Revista de Estudios Políticos*, Madri, v. 48, p. 41-54, 1949.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

- RESENDE, Fabrício Lopes Contato. Controle de resultados e avaliação de desempenho nas novas parcerias da administração pública com entidades sem fins lucrativos. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 247-261.
- RIVERO, Jean. *Direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 1982.
- ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Terceiro setor*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- ROPPO, Enzo. *O contrato*. Coimbra: Almedina, 2009.
- SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. *Avaliação legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor*. 2008. 256 p. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. Comentários sobre a convivência do controle de resultados e de meios nas parcerias voluntárias: uma análise a partir da Lei Federal n. 13.019/2014. In: *Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS*, Belo Horizonte, a. 8, n. 16, p. 123-135, jul./dez. 2014.
- SCHOENMAKER, Janaína. *Controle das parcerias entre o estado e o terceiro setor pelos tribunais de contas*. 2009. 204 p. Dissertação (Mestrado em Direito) USP. São Paulo.
- SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. Estímulos positivos. In: OLIVEIRA, Gustavo Justino (Coord.). *Terceiro setor, empresas e estado: novas fronteiras entre o público e o privado*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- SOUZA, Rodrigo Pagani de. *Controle estatal das transferências de recursos públicos para o terceiro setor*. 2009. 511 p. Tese (Doutorado em Direito) USP. São Paulo.
- _____. Necessidade ou desnecessidade de licitação para as parcerias do estado na área da saúde. In: MODESTO, Paulo; CUNHA JÚNIOR, LUIZ ARNALDO PEREIRA (Coord.). *Terceiro setor e parcerias na área da saúde*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

_____. Em busca de uma administração pública de resultados. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 39-61.

SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani. Parcerias para o desenvolvimento produtivo de medicamentos: a questão do preço. In: *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, a. 14, n. 55, jan./mar. 2014.

_____. As modernas parcerias públicas com o terceiro setor. In.: *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, a. 11, n. 43, p. 57-89, jan./mar. 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SZAZI, Eduardo. *Terceiro setor: regulamentação no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Peirópolis, 2006.

TEIXEIRA, Josenir. Campo de incidência da lei federal n. 13.019/2014: contrato de gestão e termo de parceria. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coords.). *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei n. 13.019/2014*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

TELLES JUNIOR, Goffredo. *Estudos*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.

Grande Dicionário Houaiss da língua portuguesa, verbete “religião”. Disponível em: <<http://www.houaiss.uol.com.br>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

VELLOSO, Andrei Pitten. Financiamento e fiscalização das OSCIPs. *Jornal Carta Forense*, fev. 2015, p. A10.

VERPEAUX, Michel. *Droit constitutionnel français*. Paris: Presses Universitaires de France, 2013.

ZANCANER, Weida. O perfil jurídico do credenciamento. In.: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo et al. (Org.) *Direito e administração pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. São Paulo: Atlas, 2013.

ZANCHIM, Kleber Luiz. Comentários aos arts. 12 a 21. In: CONTI, José Maurício. (Coord.) *Orçamentos públicos: a lei n. 4.320/64 comentada*. São Paulo: RT, 2008.