REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO



FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

Universidade de São Paulo - USP

Seção: Artigos Científicos

A discricionariedade na celebração de parcerias com as Organizações da Sociedade Civil

The discretionary in the celebration of partnerships with the organizations of civil society

Rennan Gustavo Ziemer da Costa

Resumo: São analisadas as parcerias com as organizações da sociedade civil, regidas pela Lei nº 13.019/2014, sob a perspectiva da discricionariedade e para além do critério da legalidade, tendo sempre por objetivo a promoção do interesse público. Destaca-se a importância do planejamento estatal na implantação das políticas públicas de fomento e o caráter contratual das parcerias com o terceiro setor, que importa na superação do antigo paradigma dos convênios, indispensável para se assegurar a necessária segurança jurídica às instituições empenhadas com o desenvolvimento social. Ressalta-se que a realização de parcerias deve ser pautada pela complementariedade da atuação do terceiro setor na prestação de serviços públicos, recusando consequentemente a incidência do princípio da subsidiariedade da ação estatal na implementação de direitos fundamentais, pela consensualidade, pelo princípio da repartição dos riscos e pela multiplicação dos benefícios sociais. Sugerem-se diversos critérios a serem observados no momento da definição da forma de prestação dos serviços públicos de educação, saúde e assistência social, seja diretamente pelo Estado, mediante contrato administrativo ou parceria com o terceiro setor, que se espera sejam úteis para o momento da tomada da decisão por parte do gestor público comprometido com a promoção dos direitos sociais.

Palavras-chave: planejamento; terceiro setor; parcerias; discricionariedade; direitos sociais.

Abstract: Partnerships with civil society organizations regulated by Law No. 13,019 / 2014 are analyzed, under the discretionary perspective and beyond the criteria of legality, with the objective of promoting the public interest. It is important to emphasize the relevance of public planning in the implementation of public policies by foment and the contractual nature of partnerships with the third sector, which is important in overcoming the old paradigm of covenant, indispensable to ensure the necessary legal certainty for institutions committed to social development. It should be emphasized that the implementation of partnerships should be guided by the complementarity of the performance of the third sector in the provision of public services, thus rejecting the effect of the principle of subsidiarity of state action in the implementation of fundamental rights, by consensuality, by the principle of risk sharing and by multiplying social benefits. The article suggests several criteria for the definition of the form of provision of public education, health and social assistance services, either directly by the State, through an administrative contract or partnership with the third sector, which is expected to be useful for the moment of the decision taken by the public manager committed to the promotion of social rights.

Keywords: planning; third sector; partnerships; discretionary power; social rights.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v5n2p206-231

Artigo submetido em: janeiro de 2018 / **Aprovado em**: julho de 2018.

Este conteúdo está protegido pela lei de direitos autorais. É permitida a reprodução, desde que indicada a fonte como "Conteúdo da Revista Digital de Direito Administrativo". A RDDA constitui periódico científico da FDRP/USP, cuja função é divulgar gratuitamente pesquisa na área de direito administrativo. Editor responsável: Professor Associado Thiago Marrara.

A DISCRICIONARIEDADE NA CELEBRAÇÃO DE PARCERIAS COM AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Rennan Gustavo Ziemer da COSTA*

Sumário: 1. Introdução; 2. Planejamento e fomento estatal; 3. As entidades integrantes do terceiro setor; 4. A natureza contratual das parcerias realizadas com as organizações da sociedade civil; 5. Discricionariedade na celebração de parcerias com o terceiro setor; 6. Conclusões; 7. Referências bibliográficas.

1. Introdução

O artigo tem por objeto o estudo das parcerias públicas com as entidades integrantes do terceiro setor, reguladas pela Lei nº 13.019/2014, denominadas pelo diploma legal como organizações da sociedade civil (OSC), para além do critério da legalidade. O objetivo do trabalho é propor parâmetros ou critérios úteis a serem observados pelo administrador público no momento da tomada da decisão acerca da viabilidade, conveniência e oportunidade de se optar pela parceria ao invés da atuação direta ou do contrato administrativo. Assim, realiza-se a análise destes contratos sob a perspectiva da discricionariedade, pretendendo contribuir para o aperfeiçoamento do regime legal, tendo sempre por objetivo a promoção do interesse público.

Embora seja indispensável expor os pressupostos e requisitos legais para a celebração da parceria, este trabalho não tem por foco o controle administrativo desta modalidade de contrato, ou seja, deixa-se de abordar questões como anulação, reparação por danos causados ao erário ou punição dos envolvidos. Esta pesquisa também não aprofunda o estudo do chamamento público, que é uma modalidade simplificada de licitação para seleção da organização da sociedade civil que firmará a futura parceria, pois é inquestionável que a vencedora do chamamento terá preferência na celebração. Assim, o recorte temático adotado para o estudo da discricionariedade, frise-se, consiste em propor parâmetros que possam orientar o administrador no momento da tomada da decisão acerca da opção entre a parceria com o terceiro setor em detrimento da atuação direta da Administração Pública ou concessão à iniciativa privada. A legalidade é pressuposta. Respeitada a "moldura" prevista pela lei, o administrador público, muitos dos quais ocupantes de cargo eletivo, o que lhes confere maior legitimidade para esta definição, possui certa margem de liberdade na sua atuação. Por isso a importância das propostas de parâmetros a serem observados para a adequada promoção do interesse público, que se compreende, no

^{*} Mestrando em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Pesquisador do Núcleo de Investigações Constitucionais em Teorias da Justiça, Democracia e Intervenção do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Servidor do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

caso, como a prestação do serviço público com qualidade e a preço reduzido, sem se defender em abstrato a maior eficiência de nenhum dos três setores.

Várias das críticas aos antigos convênios, contratos de gestão com as organizações sociais (OS) e termos de parceria com as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) são procedentes. Contudo, muitas das causas da corrupção na contratação destas entidades privadas e da não obtenção do nível de eficiência e qualidade esperada na prestação dos serviços decorriam das lacunas legislativas que em grande parte a nova lei supriu. Assim, sem desconsiderar a importância da observância do princípio da legalidade e reafirmando a possibilidade de a Administração Pública se valer da autotutela para invalidar parcerias realizadas em desconformidade com os requisitos legais, defende-se uma interpretação das normas vigentes que confira maior segurança jurídica ao vínculo estabelecido entre o Estado e as entidades privadas sem fins lucrativos.

A aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais impõe uma atuação planejada da Administração para a efetivação dos direitos sociais de maneira espontânea, independentemente de provocação judicial. Apesar de o instrumento estatal clássico de prestação de comodidades materiais ser o serviço público, o fomento ao setor privado também é apto à promoção de direitos sociais e, quando implementado de forma planejada e em observância ao interesse público, não se caracteriza como atividade subsidiária do estado restrita aos casos de insuficiência do mercado.

Destaca-se o caráter contratual das parcerias com o terceiro setor, que, por consequência, geram direitos e obrigações exigíveis para ambas as partes, manifestando-se a favor da superação do paradigma dos convênios, marcado pela precariedade do vínculo estabelecido. Assim, por se tratar de ato fundado na consensualidade, qualquer dos contratantes pode exigir a incidência da cláusula penal convencionada e pleitear indenização pelos danos decorrentes de rescisão imotivada.

Estas e outras questões são abordadas como premissas ao estudo da discricionariedade administrativa na realização de parcerias estatais com o terceiro setor. Sugerem-se diversos critérios a serem observados no momento da definição da forma de prestação dos serviços públicos de educação, saúde e assistência social, seja direta ou indiretamente pelo Estado, alguns decorrentes de análise da legislação e outros obtidos da pesquisa doutrinária. Sem pretender esgotar o tema, espera-se que tais diretrizes sejam úteis para o momento da tomada da decisão por parte do gestor público comprometido com o desenvolvimento social e que eventualmente sejam sedimentados na lei ou em regulamentos.

2. Planejamento e fomento estatal

O planejamento é fundamental para que a atuação estatal obtenha bons resultados, pois possibilita a definição das prioridades e a alocação mais eficiente de recursos públicos. Historicamente, foi com a passagem do Estado Liberal para o Social que

esta atividade ganhou maior importância, momento no qual "o Estado passa a intervir diretamente na economia, com a criação de suas empresas, bem como indiretamente, através de incentivos e benefícios". Na Constituição de 1988, o planejamento ficou fortemente ligado ao orçamento, mediante o plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual, consignando expressamente que o planejamento estatal é "determinante para o setor público e indicativo para o setor privado", conforme disposto no artigo 174. De acordo com Juliana Sberze Pacheco Silva (2008, p. 1-6), "O planejamento pode ser definido como um processo organizado que expressa uma série de diretrizes e metas a serem realizadas dentro de determinado prazo, pelo Estado ou por este em parceria com a iniciativa privada".

Segundo Thiago Marrara (2001, p. 2-3), o planejamento não deve ser compreendido exclusivamente pelo viés econômico, mas também pelo social. Consiste em processo complexo, que deve ter por base um modo de agir estratégico voltado para o futuro, tema pouco tratado pela doutrina administrativista.

O planejamento estatal pode inclusive incidir sobre parceiros privados, como no caso de concessionários prestadores de serviço público, vínculo este que permite maior controle da atuação do particular por parte da Administração. Explica que o planejamento é um processo de estabelecimento de estratégias para a consecução dos objetivos estabelecidos na Constituição, enquanto o plano é o resultado final. Eventualmente até omissões podem decorrer de decisões tomadas mediante planejamento, ligadas à noção de subsidiariedade na atuação estatal, garantindo maior liberdade à iniciativa privada (MARRARA, 2011, p. 8-9).

Luciano Elias Reis (2013, p. 241) explica que, como decorrência do princípio da subsidiariedade, determinadas atividades devem ser deixadas para a atuação da esfera privada, em especial a atividade preponderantemente econômica. Outras, que são de competência do Estado, podem ser prestadas diretamente ou delegadas aos particulares. Da mesma forma, pode o Estado fomentar a atuação do setor privado, mas sem abandonar a prestação dos serviços públicos, como ocorreu nas décadas de 1980 e 1990 no fenômeno que ficou conhecido como "descentralização por ausência" no contexto do ajuste fiscal, em que a União deixou de prestar os serviços públicos, que passaram a ser de competência dos estados e municípios, que também não os implantaram por falta de recursos (BERCOVICI, 2002, p. 19-22).

Conforme ensinamentos de Emerson Gabardo (2014, p. 270-271), apesar de o pensamento hegemônico do final do século XX no Brasil ter defendido o princípio da subsidiariedade, este ideal não foi acolhido pela Constituição brasileira, que na realidade impõe um dever ao Estado de intervir no âmbito social para promoção do desenvolvimento nacional.

O planejamento está diretamente ligado à noção de Estado Social, Republicano e Democrático de Direito. O planejamento no Estado de Direito é fator limitador da autonomia do administrador, que deve observar os objetivos e limitações impostas

pelo ordenamento, restringindo a discricionariedade. A democracia também é fator de atribuição de maior legitimidade ao planejamento, especialmente quando há participação direta dos cidadãos, ou mediante representantes, na tomada da decisão. Da mesma forma, o princípio republicano impõe que as decisões sejam tomadas em prol da coletividade. Por fim, o Estado Social determina que as estratégias adotadas visem à garantia do mínimo social, à igualdade de oportunidades, à justiça social (MARRARA, 2011, p. 10-13) e ao desenvolvimento.

O planejamento deve ser maleável para se adaptar às circunstâncias contemporâneas, sempre respeitando os valores fundamentais da Constituição (SILVA, 2008, p. 24). Eros Roberto Grau (2015, p. 146) explica que o planejamento em si não é uma forma de intervenção na economia, mas apenas uma maneira de racionalizar a utilização dos reais instrumentos de intervenção do Estado.

A intervenção estatal pode se dar por diversas atividades estatais, classificadas por Rafael Valim (2015, p. 45-48) nas seguintes modalidades: a) serviço público, que consiste no oferecimento de comodidades materiais; b) atividade de polícia administrativa, mediante limitações à liberdade e à propriedade; c) atividade ablatória, nos casos de sacrifício de direitos, ainda que mediante indenização, como desapropriação, servidão, tombamento; d) atividade sancionatória, consistente na aplicação de alguma penalidade em caso de cometimento de ilícito; e) atividade econômica, atuando diretamente no mercado, seja em regime de concorrência ou de monopólio, quando cabível; f) atividade de gestão de bens públicos, voltada à aquisição, utilização e alienação de coisas integrantes do patrimônio estatal; g) atividade verificadora, como a exercida pelos notários públicos; e h) atividade de fomento, que se dá com a transferência de bens e direitos aos particulares para a satisfação direta ou indireta do interesse público¹.

Considerando o objeto deste trabalho, que se refere à efetivação de direitos sociais, cabe analisar as atividades pertinentes à função prestacional dos direitos fundamentais, a ser disponibilizada pelo Estado de forma planejada, com breves comentários acerca do serviço público e posterior aprofundamento no tema do fomento, que consiste no incentivo estatal a atividades privadas, ressaltando-se que tanto no serviço público quanto no fomento se desenvolvem atividades de interesse público (REIS, 2013, p. 253).

Os serviços públicos são prestados sob o regime jurídico de direito público, característica fundamental que os distingue das atividades econômicas em sentido estrito (ZOCKUN, 2009, p. 168)². Segundo Adriana da Costa Ricardo Schier (2009, p. 5), o

¹ Analisando especificamente a intervenção do Estado no domínio econômico e social, Carolina Zancaner Zockun (2009, p. 160) classifica as formas de atuação estatal em poder de polícia, fomento e serviços públicos.

² Segundo a clássica definição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 659), "Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus

serviço público adequado³, a que se refere o artigo 175, parágrafo único, IV, da Constituição, é um direito fundamental. Compõe seu núcleo essencial a prestação sob o regime jurídico de direito público e os princípios da universalidade, continuidade e modicidade das tarifas, sem prejuízo de outras garantias estabelecidas por lei.

Schier (2009, p. 55-60) entende que não há vedação constitucional aos particulares, a título próprio, prestarem atividades reconhecidas como serviços públicos, exceto nos casos de vedações expressas, com a ressalva da proibição de o Estado deixar de prestá-las. Esta é a principal premissa que deve ser respeita ao se analisar o incentivo ao fortalecimento do terceiro setor sem incidir na inconstitucionalidade da atuação estatal pautada exclusivamente pelo princípio da subsidiariedade.

O Estado pode sim fomentar a atuação privada na promoção dos direitos sociais, desde que de maneira planejada, de forma a ofertar as comodidades materiais como direito do cidadão, tanto mediante serviço público como por intermédio de organizações da sociedade civil. Sempre deve haver o serviço prestado sob regime de direito público, assim, o incentivo ao terceiro setor se justifica pela redução da sobrecarga da demanda sobre concessionários ou órgãos próprios da Administração.

Os particulares também têm liberdade para atuar nestas mesmas atividades, assumindo os riscos da atividade econômica lucrativa ou para a promoção do desenvolvimento social. Desta forma, o fomento estatal se caracteriza pelo incentivo à atuação dos particulares, sem obrigatoriedade ou imposição de sanções, no desenvolvimento da atividade de interesse público. Assim, a característica fundamental do fomento é a consensualidade (SILVA, 2008, p. 2).

Uma das mais importantes atribuições do Estado, principalmente em nível federal, é estimular a ação pública, como no caso de coordenação de políticas pelos entes federativos menores, e privada, de maneira a contribuir para o desenvolvimento econômico e social (REIS, 2013, p. 241).

De acordo com Valim (2015, p. 56), a atividade de fomento consiste na "transferência de bens e direitos em favor de particulares, sem contraprestação ou com contraprestação em condições facilitadas, em ordem à satisfação direta ou indireta de interesses públicos". Por sua vez, Silva (2008, p. 50) define o fomento como "uma das formas de intervenção do Estado na economia, mais precisamente a intervenção por indução, na qual este concederá benefícios ou incentivos, com ausência de compulsoriedade, para a satisfação das necessidades públicas".

deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo".

³ Conforme artigo 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995, "Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas".

Como qualquer atividade administrativa, o fomento deve ser prestado de modo planejado, sempre voltado ao desenvolvimento nacional, evitando-se "Providências administrativas ad hoc, excepcionais, marcadas pelo açodamento e provisoriedade, [que] são incompatíveis com o Estado Democrático de Direito consagrado na Constituição Federal" (VALIM, 2015, p. 62; SILVA, 2008, p. 49).

Assim, o incentivo adequadamente concedido pelo Estado, entenda-se planejado e com o objetivo de promover o interesse público, não configura favorecimento, mas sim eficiente mecanismo estatal apto ao estímulo de atividades que tragam benefícios à sociedade (SILVA, 2008, p. 91). Conforme ressalta Valim (2015, p. 41), o fomento é "valioso instrumento do Estado Social de Direito brasileiro" e de maneira nenhuma é mera atividade subsidiária para os casos de deficiência do mercado.

O autor discorda das classificações tradicionais de fomento por meios honoríficos, que não passam de "meros atos de reconhecimento público", e meios jurídicos, que são marcados pela compulsoriedade, pois a voluntariedade é característica inerente a esta atividade. Assim, apenas os meios econômicos consistem em verdadeiro fomento, podendo ser distinguidas em meios gratuitos e onerosos. Os primeiros consistem em subvenção, subsídio, prêmio e alienação ou utilização privativa de bens públicos a título gratuito, enquanto os segundos em "financiamentos ou participações minoritárias em sociedades privadas sob condições facilitadas e a alienação ou o uso privativo de bens públicos a preços mais favoráveis que os de mercado" (VALIM, 2015, p. 63-66).

Portanto, conclui-se que cabe ao Estado, e não aos particulares, exercer papel indelegável de planejamento de políticas públicas sociais, estimulando o fortalecimento do terceiro setor como um entre os vários meios aptos a promover o desenvolvimento, sem se desincumbir de seu dever constitucional de garantir a todos os direitos sociais na sua integralidade, condição necessária para o pleno exercício da cidadania.

3. As entidades integrantes do terceiro setor

Antes de partir para no estudo da discricionariedade na realização de parcerias e convênios, necessário se situar no tema referente ao terceiro setor. Conforme explicação de Carolina Zancaner Zockun (2009, p. 186), "'Terceiro Setor' é a nomenclatura dada às entidades que não fazem parte do setor estatal, isto é, não se vinculam direta ou indiretamente à Administração Pública, nem se dedicam às atividades empresariais, cuja finalidade não é lucrativa e cuja atuação é voltada para a consecução de objetivos sociais".

Ainda que as organizações da sociedade civil possam prestar importante contribuição à esfera social, o Estado não pode se eximir de atuar diretamente na promoção dos direitos prestacionais. Enquanto o fomento ao terceiro setor é uma faculdade, a prestação de serviços públicos é uma obrigação estatal (ZOCKUN, 2009, p. 188).

Contudo, esta constatação não reduz a importância do fomento às entidades beneficentes, pois as parcerias permitem a ampliação dos serviços à população a um menor custo em relação aos gastos que seriam necessários sem a colaboração dos particulares (ZOCKUN, 2009, p. 189).

Historicamente, o apoio estatal ao terceiro setor dependia da concessão de títulos. O mais tradicional era o de utilidade pública, que na esfera federal era regulado pela Lei nº 91/1935, revogado recentemente pela Lei nº 13.204/2015. A Lei nº 9.637/1998, que instituiu a figura da "Organização Social"⁴, foi pioneira no contexto pós-Constituição de 1988 na regulamentação em nível legal da formalização das parcerias com o terceiro setor. Entre outras regras, a entidade deve obrigatoriamente possuir em seu conselho de administração representantes do Poder Público e da sociedade civil, o que lhe possibilita ser beneficiada por recursos e bens públicos, além de cessão de servidores (SILVA, 2008, p. 69; ZOCKUN, 2009, p. 208).

Zockun (2009, p. 209-211) entende que diversos dispositivos desta lei são inconstitucionais, entre eles a possibilidade de se firmar um contrato de gestão independentemente de licitação, por ser a escolha da OS ato completamente discricionário e pela possibilidade de cessão de servidor, enquanto a Constituição determina o aproveitamento de servidores ocupantes de cargos em extinção em outros órgãos públicos.

Ainda, em razão da participação pública da composição do conselho, apenas entidades novas preencheriam os requisitos da lei. Outra crítica é que a concessão do título é atualmente atividade discricionária do Ministro do Planejamento⁵. Ou seja, apenas as entidades criadas para serem organizações sociais obtiveram tal qualificação jurídica, que, em geral, sobrevivem exclusivamente com recursos públicos (ZOCKUN, 2009, p. 206; ALMEIDA, 2012, p. 250).

No julgamento da ADI 1923/DF no ano de 2015, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade da Lei nº 9.637/1998, conferindo interpretação conforme para o fim de que o procedimento de qualificação, a celebração do contrato de gestão, a dispensa de licitação para contratação e a outorga de bens públicos à organização social se deem de forma pública, objetiva e impessoal, em observância ao artigo 37 da Constituição, que os contratos celebrados pela organização e a contratação de pessoal também observem tais disposições constitucionais e afastou qualquer interpretação que restrinja o controle pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas.

⁴ "Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei".

⁵ A autora explica que originalmente a competência era do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado, cujas funções foram deslocadas para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão pela Medida Provisória 2.216-37/2001 (ZOCKUN, 2009, p. 206).

No caso das "Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público", os benefícios são similares, porém não há representante do Poder Público nem possibilidade de cessão de servidores (SILVA, 2008, p. 70). Tal qualificação está prevista na Lei nº 9.790/1999, devendo a pessoa jurídica requerente ter como atividade uma das previstas no artigo 3º da Lei⁶.

Neste caso, não há vedação à remuneração dos dirigentes da OSCIP, desde que os salários sejam compatíveis com os valores praticados pelo mercado (ZOCKUN, 2009, p. 217-218). Em caso de aquisição de bens imóveis com recursos obtidos mediante termo de parceria, estes ficam gravados com cláusula de inalienabilidade. Para Zockun (2009, p. 222), esta lei não possui os mesmos vícios de inconstitucionalidade da Lei das OS's, pois a atribuição de tal título é ato vinculado.

Quanto às OS's, a Lei nº 8.666/1993 permitia a dispensa de licitação (artigo 24, XXIV). Contudo, a partir da decisão do STF, que impôs a contratação da entidade de forma pública, objetiva e impessoal, tornou-se impositiva a regulamentação da maneira de contratação por razões de uniformização de procedimentos e segurança jurídica. Enquanto não estabelecido por lei estes procedimentos, especialmente no que se refere ao procedimento de seleção da organização social, caso não haja autorização legislativa específica para a transferência de recursos públicos para determinada entidade, mostra-se prudente que o administrador aplique as regras acerca do chamamento público e as hipóteses de dispensa e inexigibilidade previstas na Lei nº 13.019/2014.

Na redação original da Lei nº 13.019/2014, profundamente modificada pela Lei nº 13.204/2015 antes mesmo de entrar integralmente em vigor, suas disposições eram plenamente aplicáveis às OSCIP's no que não conflitassem com a Lei nº 9.790/1999,

⁶ "Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades: I - promoção da assistência social; II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; V promoção da segurança alimentar e nutricional; VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; VII - promoção do voluntariado; VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; X promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo. XIII - estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte. Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins".

em especial no que toca ao chamamento público. Contudo, a Lei nº 13.204/2015 incluiu na lei geral das organizações da sociedade civil o inciso VI no artigo 3º, que afasta as exigências da nova lei às OSCIP's. Entretanto, esta modificação é inconstitucional por afrontar o princípio da impessoalidade, pois a Lei nº 9.790/1999 não prevê procedimento de seleção das organizações da sociedade civil de interesse público, assim a exceção configura evidente retrocesso⁷. As hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de procedimento licitatório, ainda que simplificado como no caso do chamamento público, devem ser taxativas, pois a regra geral deve ser a igualdade de condições dos particulares na obtenção de subvenções públicas.

A Lei nº 13.019/2014, representou importante avanço legislativo8, ao definir e regulamentar as organizações da sociedade civil, estabelecer o procedimento de chamamento público e da fase de execução, contribuindo para diminuir a insegurança jurídica, tanto dos gestores públicos quanto das entidades privadas acerca do uso de recursos públicos e contratação de pessoal (LOPES; SOUZA; SANT'ANA; et al., 2014, p. 50). Tais entidades, quando tiverem em seus estatutos as finalidades previstas no artigo 84-C, podem ser beneficiadas, independentemente de certificação, pelas seguintes vantagens (artigo 84-B): recebimento de doações de empresas até o limite de 2% da receita bruta; recebimento de bens móveis apreendidos pela Secretaria da Receita Federal; e realização de sorteios com intuito de arrecadação de recursos.

No que se refere ao recebimento de doações, a redação do dispositivo legal não observa a adequada técnica legislativa, A Lei nº 13.019/2014 contribuiu para a segurança jurídica, tanto por parte do Estado e do agente público, quanto dos particulares, ao regulamentar o chamamento público, execução do plano de trabalho, monitoramento, avaliação e prestação de contas anual e ao final do contrato, com amplo acesso dos documentos ao órgão de controle interno e ao Tribunal de Contas. Ainda, conforme o regulamento (Decreto nº 8.726/2016), em especial os artigos 36

⁷ Apesar da inconstitucionalidade, este fundamento não é apto para justificar condenações em sede de ação de improbidade ou criminal, sob pena de frontal violação ao princípio da segurança jurídica. Isto porque a lei goza de presunção de constitucionalidade, de forma que este vício apenas pode ser utilizado na aplicação de direito sancionador após a invalidação da lei em controle concentrado de constitucionalidade, ao menos em medida cautelar, ou suspensão da sua execução pelo Senado Federal. De qualquer forma, pelo menos em sede de anulação de atos administrativos lesivos ao patrimônio público e ao interesse público, tal inconstitucionalidade pode reconhecida, ressalvados os direitos do terceiro de boa-fé.

⁸ A Lei nº 13.019/2014 contribuiu para a segurança jurídica, tanto por parte do Estado e do agente público, quanto dos particulares, ao regulamentar o chamamento público, execução do plano de trabalho, monitoramento, avaliação e prestação de contas anual e ao final do contrato, com amplo acesso dos documentos ao órgão de controle interno e ao Tribunal de Contas. Ainda, conforme o regulamento (Decreto nº 8.726/2016), em especial os artigos 36 e 37, não se exige maiores formalidades nas contratações realizadas pela organização da sociedade civil com dinheiro público, bastando o registro das despesas realizadas na plataforma eletrônica, desde que em conformidade com o plano de trabalho, e arquivamento das respectivas notas fiscais. Para uma análise mais aprofundada das fases das parcerias com o terceiro setor, consultar: VIOLIN, 2015; e MOTTA; MÂNICA; OLIVEIRA, 2017.

e 37, não se exigem maiores formalidades nas contratações realizadas pela organização da sociedade civil com dinheiro público, bastando o registro das despesas realizadas na plataforma eletrônica, desde que em conformidade com o plano de trabalho, e arquivamento das respectivas notas fiscais - para uma análise mais aprofundada das fases das parcerias com o terceiro setor, consultar: VIOLIN, 2015; e MOTTA; MÂNICA; OLIVEIRA, 2017 -, além de possibilitar uma compreensão equivocada caso não seja interpretado de maneira sistemática com o ordenamento. Isto, porque não é necessária autorização legislativa para que qualquer particular realize doações, de maneira que o limite de 2% não precisa ser observado, pois decorre do direito fundamental à propriedade a liberdade de dispor dos próprios bens. Referindo-se a eventuais benefícios fiscais, a lei deveria fazer menção expressa, pois não é qualquer atividade desempenhada por organização da sociedade civil que pode receber recursos decorrentes de dedução de impostos9. Assim, cabe ressaltar que não há limites para doações por parte de particulares, que eventualmente podem se beneficiar de incentivos fiscais quando cumpridos os requisitos legais.

Em síntese, espera-se que as organizações possuam receita própria, seja decorrente da remuneração da sua atividade ou por doações de terceiros. Ou seja, eventual subvenção estatal não é elemento essencial para a caracterização de uma entidade como integrante do terceiro setor.

A forte crítica ao incentivo estatal ao terceiro setor realizada pela doutrina comprometida com a defesa do Estado Social e Democrático de Direito decorre da constatação de que, na prática, muitas das organizações se mantêm exclusivamente com recursos públicos e não prestam serviços de qualidade.

Carlos Montãno (2003, p. 226-227) entende que, apesar do discurso neoliberal defender a transferência das obrigações sociais ao terceiro setor sob a justificativa da maior eficiência privada, ainda que com ajuda inicial do estado, o objetivo final seria o esvaziamento estatal, após o que não restariam mais razões para manter o sustento às organizações privadas.

Em que pese a efetiva existência de atores na esfera política e econômica que defendam o Estado mínimo, modelo este incompatível com a Constituição brasileira, tal circunstância não é suficiente para desconsiderar a importância das subvenções sociais como instrumento apto à promoção do interesse público. A garantia dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro é suficiente para repudiar o projeto neoliberal. Apesar da existência de falhas na regulamentação legal da concessão de incentivos às organizações do terceiro setor, não se deve desvalorizar a figura da subvenção, mas sim defender o aprimoramento da legislação.

⁹ Ao que aparenta, este dispositivo se refere à dedução da doação da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido disposto no artigo 13, § 2º, da Lei nº 9.249/1995, que foi modificado pela Lei nº 13.204/2015. Contudo, a enumeração dos abatimentos fiscais cabíveis foge ao tema desta pesquisa.

4. A natureza contratual das parcerias realizadas com as organizações da sociedade civil

Atualmente, os instrumentos de maior destaque para o fomento ao terceiro setor são o termo de colaboração, o termo de fomento e o acordo de cooperação disciplinados pela Lei nº 13.019/2014 com as Organização da Sociedade Civil, termos de parceria com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e contratos de gestão com as Organizações Sociais (LOPES; SOUZA; SANT'ANA; et al., 2014, p. 42).

Contudo, Tarso Cabral Violin (2015, p. 319) entende que a regulamentação do terceiro setor deve ser unificada, extinguindo-se as figuras das OS's e OSCIP's, assim como já se deu com a qualificação de entidades de utilidade pública no âmbito federal. O autor ressalta que a manutenção desta diversidade de regimes foi uma das grandes falhas da nova lei¹⁰.

Todos estes instrumentos se enquadram na classificação dos módulos convencionais de cooperação elaborada por Fernando Dias Menezes de Almeida (2012, p. 241) e, apesar da pluralidade de designação, assemelham-se ao que tradicionalmente era conhecido como "convênio".

Até a entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014, muitas regras acerca dos convênios eram previstas nas leis de diretrizes orçamentárias, o que era criticável, pois, segundo Reis (2013, p. 126), isso causava insegurança jurídica em razão da revisão anual deste diploma.

Pela nova classificação, conforme artigo 84, apenas são convênios os atos firmados "entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas" e entre ente público e instituição privadas integrante do Sistema Único de Saúde, em respeito à terminologia adotada na Constituição Federal (artigo 199, § 1º). Assim, a natureza jurídica daqueles instrumentos não foi modificada, mas apenas a designação a fim de se garantir maior precisão terminológica quanto ao instituto jurídico analisado. Fernando Borges Mânica (2017, p. 109-110) explica que o "paradigma dos convênios", consolidado a partir dos estudos de Hely Lopes Meirelles, foi desenvolvido em um período em que o Estado brasileiro não possuía a incumbência de promover os direitos sociais, sendo incompatível com o modelo constitucional vigente. Portanto, as premissas adotadas nesta pesquisa também são válidas para os convênios no setor da saúde.

Tem destaque o Decreto n° 6.170/2007 que disciplina a transferência de recursos oriundos da União. O § 4° do artigo 1° afasta a incidência deste regulamento para as hipóteses reguladas pela nova lei. Restam, portanto, disciplinados por este decreto

¹⁰ No mesmo sentido, Fernando Dias Menezes de Almeida (2012, p. 241), defendendo o tratamento unificado da legislação acerca dos convênios.

apenas as transferências de recursos para entidades da administração indireta e para outras esferas da federação¹¹.

Assim, a nova lei geral de fomento ao terceiro setor, de incidência nacional por força do artigo 21, XXVII, da Constituição (MARRARA, 2005, p. 565) é a norma aplicável para a transferência de recursos ao setor privado sem fins lucrativos através de parcerias mediante termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação. Ressalvadas as hipóteses reguladas por lei específica, apesar da crítica acerca da necessidade de unificação de regimes, todos os atos consensuais entre a Administração e organizações da sociedade civil se submetem às normas gerais de parcerias instituídas pela Lei nº 13.019/2014.

Apesar da nova nomenclatura (parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil), a doutrina acerca dos convênios permanece útil para o entendimento do instituto, bastando ter o cuidado de identificar se o tema abordado trata de fomento ao terceiro setor ou transferências intergovernamentais.

A parceria é uma modalidade de contrato administrativo que se pauta, portanto, na consensualidade. Os interesses dos convenentes devem ser comuns, qual seja, a promoção do interesse público. Segundo Reis (2013, p. 49), os convênios distinguem-se dos contratos administrativos comuns, pois nestes os interesses são distintos e opostos, enquanto nos convênios são comuns e convergentes¹², motivo pelo qual a licitação seria dispensável. Contudo, tal posição não é compatível com o regramento constitucional vigente. Ainda que não se apliquem as regras da Lei nº 8.666/1993, deve-se observar as normas pertinentes ao chamamento público da Lei nº 13.019/2014, que é uma modalidade simplificada de licitação para fins do artigo 22, XXVII, da Constituição.

Há três classificações presentes na doutrina acerca da natureza jurídica dos convênios: "a que considera os convênios uma espécie de contrato administrativo, a que nega esse posicionamento e a que os designam como atos administrativos complexos e/ou acordos administrativos" (REIS, 2013, p. 54)¹³.

Possivelmente essa divergência decorria da designação de diferentes atos jurídicos com o mesmo nome de "convênio". É possível que um convênio seja um ato administrativo complexo quando firmado entre órgãos de uma mesma pessoa jurídica. Um exemplo possível seria o celebrado entre o Poder Judiciário e o Ministério Público

¹¹ "Isto é, caso o convênio seja firmado entre entidades ou órgãos da Administração Pública, visualiza-se um ato cooperativo, que pode inclusive ser denominado de cooperação federativa, no qual o convênio serve como instrumento. Já quando for entre um órgão ou uma entidade da Administração Pública e uma entidade privada, então se qualifica como um convênio colaborativo, visto que o terceiro afã de um interesse da coletividade celebra a parceria". REIS, 2013, p. 97-98.

¹² No mesmo sentido: ZOCKUN, 2009, p. 201-202.

¹³ No mesmo sentido: MARRARA, 2005, p. 560.

para o fim de o tribunal disponibilizar acesso à internet para promotores de justiça. Neste caso, as "partes" são órgãos do mesmo ente estatal, o Estado do Paraná¹⁴.

A pessoa jurídica que firma o convênio com o ente estatal pode ser de direito público ou privado. Na primeira hipótese, ambas as partes almejam por lei o interesse público. As vedações à conclusão de um convênio neste caso podem se dar pelo descumprimento da lei de responsabilidade fiscal, com vedação aos repasses voluntários, por exemplo. Na segunda, há que se analisar a existência de verdadeiro contrato administrativo disfarçado de convênio, que deve se sujeitar à licitação. Caso contrário, há convênio (parceria com a organização privada conforme expressão utilizada pela Lei nº 13.019/2014) que se submete a regime jurídico próprio.

Marrara (2005, p. 552) defende a natureza contratual destas parcerias, pois marcadas por "uma relação jurídica de coordenação (e não subordinação) e cooperação (interesse na produção dos mesmos resultados concretos)". Não há como negar a existência de benefícios econômicos na conclusão de um convênio. O que não se deve admitir nos convênios com repasse de verbas públicas é o objetivo lucrativo da atividade exercida pelas organizações do terceiro setor (MARRARA, 2005, p. 554-555). Apesar de a lei das OSC's, assim como das OS's e OSCIP's, vedar a finalidade lucrativa às entidades que pretendem se habilitar ao recebimento de recursos públicos, entende-se que esta característica não deveria ser um óbice legal ao recebimento de subvenção quando o objeto do convênio for apto a promover o interesse público (ALMEIDA, 2012, p. 250).

Quando firmado o convênio entre pessoas jurídicas distintas, há evidentemente uma modalidade de contrato *lato sensu*, não havendo necessidade da existência de "vontades contrapostas" para sua conclusão, assim como ocorre nos contratos privados de constituição de sociedade¹⁵. Almeida (2012, p. 243) explica que se trata de distinção de gênero e espécie, buscando superar esta dificuldade mediante a elaboração da classificação em "módulos consensuais". Certamente as parcerias com o terceiro setor (antigos convênios) não se confundem com os contratos administrativos regulamentados pela Lei nº 8.666/1993, possuindo cada um regime jurídico próprio. Contudo, ambos se caracterizam para a teoria do direito como contratos, ao

¹⁴ Situação similar foi a noticiada no site Consultor Jurídico, referente a convênio firmado entre Ministério Público de São Paulo e Tribunal de Justiça de São Paulo acerca da digitalização de inquéritos policiais no momento do ajuizamento da ação penal. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2016-jul-06/impasse-tj-sp-mp-fecham-acordo-digitalizar-inqueritos>. Acesso em 05 ago. 2017.

¹⁵ Sobre a natureza contratual dos convênios, Marrara (2005, p. 563) explica que "não faria nenhum sentido defender teorias que afastassem a natureza contratual dos convênios para, em sequência, defender que se lhes deva aplicar a teoria geral dos contratos". Em sentido contrário, entendendo que "os convênios administrativos em sentido lato são atos administrativos unilaterais complexos introdutores de normas jurídicas infralegais individuais, concretas, obrigatórias para os sujeitos de uma relação jurídica obrigacional, sendo que necessariamente no mínimo um dos sujeitos deve ser integrante da administração Pública" (REIS, 2013, p. 57). Mencionando o contrato como instituto da Teoria Geral do Direito, Bandeira de Mello (2008, p. 653) reconhece a natureza contratual dos convênios, ainda que sob regime jurídico distinto dos contratos administrativos.

menos em sentido amplo, ou, na nomenclatura do autor, módulos consensuais, seja de cooperação (convênios), seja de concessão (contratos administrativos).

Assim, adota-se a posição de que as parcerias do Estado com as organizações da sociedade civil são uma modalidade de contrato, atualmente sujeitas à disciplina jurídica própria da Lei nº 13.019/2014. O reconhecimento da natureza contratual das parcerias com transferência de recursos firmadas pela Administração Pública com o terceiro setor é de suma importância para não restar dúvidas de que o vínculo constitui direitos e não se trata de relação precária que possa ser desfeita sem maiores consequências. A segurança jurídica é uma garantia inafastável em favor das organizações da sociedade civil comprometidas com o interesse público. Para as entidades de fachada, criadas com o objetivo de praticar atos de corrupção, crime e improbidade, o ordenamento já dispõe das medidas sancionatórias adequadas.

Apesar de ressaltar a importância dos convênios, Reis (2013, p. 24) constata que este instrumento é frequente utilizado como forma de transferir recursos públicos para terceiros sem respaldo no interesse público. Menciona também que é comum a designação como convênio de verdadeiros contratos administrativos, que exigem prévia licitação, conforme diversas decisões dos tribunais de contas. A utilização de "convênios de fachada" implica violação ao princípio da isonomia (ZOCKUN, 2009, p. 202). Contudo, estes casos na realidade se referem a desvio de finalidade ou inobservância à legislação pertinente, de forma que o abuso não deve servir de justificativa para se limitar o uso adequado dos instrumentos, mas sim para a promoção de aperfeiçoamento do regime legal.

Jessé Torres Pereira Junior (DOTTI, 2015, p. 57 e 211) e Marinês Restelatto Dotti distinguem convênio de contrato administrativo conforme a convergência ou divergência dos interesses das partes ou partícipes, rejeitando a natureza contratual dos convênios, por reconhecer como essência a criação de um "acordo" entre os partícipes. Assim, como os interesses são comuns, rejeitam a possibilidade de instituição de cláusula de permanência obrigatória, afirmando que o convênio pode ser denunciado a qualquer tempo, mediante remuneração apenas pelos serviços efetivamente prestados, ainda que sem a ocorrência de inadimplemento ou ilegalidade, hipóteses que resultariam em rescisão 16.

Em sentido diverso, Reis (2013, p. 90 e 104) entende possível às partes pactuarem cláusula penal em caso de inadimplemento, apesar de ressaltar que o rompimento de um convênio não implica dever de indenizar, ao contrário do que acontece com

¹⁶ Os autores não distinguem o regime jurídico dos convênios firmados entre entes públicos e público e privado, considerando "concedente o órgão ou entidade da Administração Pública federal, direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos financeiros" e como convenente "o órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a Administração federal pactua a execução de programa, projeto / atividade ou evento mediante a celebração de convênio" (PEREIRA JUNIOR; DOTTI, 2015, p. 54).

os contratos administrativos. Partindo da necessidade de se assegurar maior segurança jurídica a ambas as partes, concorda-se com o autor a respeito da possibilidade de estabelecimento de cláusula penal em valor compatível com o objeto da parceria, pois é fator de estímulo à participação de organizações comprometidas com a promoção do interesse público, que terão a segurança necessária para que assumam o risco de realização de investimentos e os custos de contratação de mais funcionários.

Por outro lado, entende-se cabível a responsabilização do Estado pelo rompimento imotivado da parceria, ainda que não pactuada cláusula penal, no exato valor dos danos ocasionados. Isto, porque se a organização assumiu novas obrigações com terceiros e ampliou seu quadro de pessoal em decorrência do contrato firmado com a Administração, não pode ser prejudicada pela falha ou modificação do planejamento público.

Como afirma Valim (2010, p. 92 e 112-113), a garantia da certeza jurídica exige a observância de "critérios seguros e objetivos, não de aparências" para que os particulares possam planejar seu futuro e superem o estado de imprevisibilidade. Assim, deve ser protegida a confiança legítima que os particulares conferem aos atos da Administração Pública, que gozam de presunção de legitimidade. O Estado não deve se beneficiar da própria torpeza, portanto, qualquer modificação de posição com fundamento nos juízos de oportunidade e conveniência devem respeitar a legítima confiança dos cidadãos.

Desta forma, a resilição unilateral do convênio sem motivação idônea que gere danos pode implicar responsabilidade civil. Por outro lado, se não for demonstrado prejuízo patrimonial ao convenente, não há dever de indenizar. Também não se deve admitir uma retirada irresponsável por parte do convenente (REIS, 2013, p. 103). Além de eventual sanção administrativa ou penal, as partes podem se sujeitar à sanção contratual prevista no convênio.

Embora a aderência à atividade fomentada seja livre e consensual, após a aceitação dos incentivos, "o Estado poderá coagir o agente fomentado a cumprir aquilo que voluntariamente se comprometeu, ou puni-lo, porque não o fez" (SILVA, 2008, p. 64), conforme artigo 73 da Lei nº 13.019/2014, sem prejuízo da caracterização de ato de improbidade administrativa, pois constitui desvio de finalidade a utilização do dinheiro público em fim diverso do pactuado (REIS, 2013, p. 84).

5. Discricionariedade na celebração de parcerias com o terceiro setor

Com base em todas estas premissas, parte-se para a questão da definição da forma de prestação dos serviços públicos de educação, saúde e assistência social, cuja decisão administrativa certamente deve estar pautada no princípio da eficiência, com a prevalência do critério de qualidade sobre os custos, sempre que possível. Desde logo cabe frisar que não se defende *a priori* a maior eficiência nem do setor

público nem do setor privado. Deve ser analisado o caso concreto e a realidade local, em especial a capacidade pública de atendimento instalada e a existência entidades privadas aptas a prestar tais serviços de maneira adequada, que possuam a infraestrutura necessária e pessoal qualificado, assim como os respectivos custos de ampliação da oferta.

A outorga de subvenções é ato administrativo discricionário, vinculado ao planejamento estatal e dependente de prévia dotação orçamentária (SILVA, 2008, p. 75)¹⁷, sendo tal liberdade restringida pelo princípio administrativo da eficiência (NOHARA, 2012, p. 183-184). De acordo com Sérgio Guerra (2015, p. 58-63), há discricionariedade quando a norma não prevê de forma vinculante a resposta a um caso concreto, mas apenas delimita "um quadro ou uma moldura a preencher por este ato", concedendo liberdade ao administrador decidir mediante juízo de oportunidade e conveniência entre as diversas opções que não infrinjam os limites legais e que melhor atenda ao interesse público.

Os termos de colaboração e os termos de fomento previstos na Lei nº 13.019/2014, assim como os convênios com as entidades filantrópicas na área da saúde regulamentados pela Lei nº 8.080/1990, veiculam relação jurídica subvencional. Segundo Valim (2015, p. 89), "a subvenção é uma relação jurídico-administrativa típica, caracterizada por uma prestação pecuniária do Estado em favor de um sujeito de direito privado, ao qual corresponde aplicar os valores percebidos, desinteressadamente e com a concorrência de recursos ou bens próprios, no desenvolvimento de uma atividade revestida de interesse público".

Conforme explica o autor, a subvenção consiste exclusivamente em dinheiro público e não a outros bens econômicos. Por isso, a definição é formulada de maneira restrita, em conformidade com o regime jurídico próprio do Direito Administrativo, não coincidindo com o instituto da subvenção do Direito Financeiro. É atividade desinteressada, vez que os particulares beneficiados não auferem lucro com os recursos públicos, pois o Estado apenas pode cobrir os custos da atividade incentivada. Ainda, o princípio da repartição de riscos importa na concorrência de recursos e bens, de forma que o particular também deve aplicar seu patrimônio no desempenho da atividade. Por fim, apenas atividades reconhecidas pelo ordenamento como de interesse público podem se beneficiar de subvenções, independentemente do intuito lucrativo ou não do parceiro privado. Contudo, em se tratando de entidade com fins lucrativos, o artigo 21 da Lei nº 4.320/1964 veda a concessão de auxílios para

¹⁷ No mesmo sentido Reis (2013, p. 76-77), que entende não haver obrigatoriedade na realização de convênio, cuja decisão se dá mediante juízo de conveniência e oportunidade.

investimentos que se revertam ao patrimônio privado, de forma que os bens permanentes por elas adquiridos são reversíveis, como ocorre nas concessões de serviços públicos (VALIM, 2015, p. 92-93 e 150)¹⁸.

Assim, o fomento deve ser fator multiplicador dos benefícios à população de maneira que, com a mesma quantidade de recursos, o retorno social mediante parcerias com as organizações da sociedade civil seja superior aos benefícios decorrentes da aplicação na atuação direta da Administração Pública, conforme dispõe o artigo 16 da Lei nº 4.320/1964. Isto pode se dar, dentre outras circunstâncias, com a utilização integral da capacidade ociosa das instituições públicas e privadas existentes. Conforme afirma Valim (2015, p. 119-121), as entidades privadas devem se valer de recursos próprios para a manutenção das suas atividades em decorrência do princípio da repartição dos riscos inerente à relação jurídica subvencional. Por isso, entidades privadas que se sustentam exclusivamente mediante recursos públicos subvertem a lógica intrínseca do fomento e devem ser preteridas no momento da seleção, ou inclusive ter sua participação negada.

Ao menos no âmbito das atividades de saúde, educação e assistência social, um parâmetro para a aferição da eficiência, o qual inclusive sugere-se seja incluído na Lei nº 13.019/2014, é o da Lei nº 12.101/2009, que regulamenta a certificação das "entidades beneficentes da assistência social" para fins de isenção tributária de contribuições para a seguridade social. Embora mencione assistência social, referido diploma dispõe sobre os serviços de saúde, educação e assistência social. Sem adentrar todos os detalhes, na área da saúde condiciona-se o benefício tributário à oferta pela entidade de pelo menos 60% dos seus serviços em atendimentos vinculados ao SUS. Na educação, a condição é a disponibilização de bolsas de estudo integrais (uma bolsa para cada cinco pagantes) e parciais proporcionalmente ao número de alunos pagantes ou conforme a renda familiar em caso de serviços integralmente gratuitos, prevendo critérios diversos para o ensino superior quando vinculado ao Prouni. Na assistência social, podem obter a isenção as entidades que prestam serviços gratuitos de forma continuada e planejada, sem discriminações acerca da origem dos usuários.

Valim (2015, p. 95) aborda as isenções tributárias como categoria contígua à subvenção, mas que não se confundem, pois aquelas incidem sobre a receita pública, enquanto estas sobre a despesa. De qualquer forma, em ambos os casos há ônus patrimonial para o Estado que apenas se justifica pela promoção do interesse público em decorrência de decisão tomada com respaldo no planejamento estatal. Como se trata de contribuição federal, a supervisão do cumprimento dos requisitos fica a

¹⁸ Zockun (2009, p. 198) entende que subvenções são destinadas preferencialmente a cobrir despesas de custeio.

¹⁹ Conforme artigo 1º, enquadram-se neste critério as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que atuem nas áreas de saúde, educação e assistência social e prestem serviços de maneira universal, vedado o direcionamento a associados ou categoria profissional para gozar do benefício fiscal.

cargo dos Ministérios da Saúde, Educação e Desenvolvimento Social, devendo as entidades se adequarem às normas pertinentes do SUS, do SUAS, às metas e diretrizes do Plano Nacional de Educação e padrões mínimos de qualidade pelos processos de avaliação conduzidos pelo Ministério da Educação. Condicionar a entidade privada ao cumprimento destes requisitos certamente não restringe indevidamente a competição por parcerias, sendo plenamente compatível com o regime da Lei nº 13.019/2014.

Especialmente os pequenos municípios, que realizam poucas parcerias com o setor privado e possuem dificuldades no acompanhamento de metas e aferição da qualidade na prestação dos serviços – seja pela inexistência de parcerias anteriores (considerando a ruptura do paradigma dos convênios e a entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014 apenas em 2017 para os municípios) quanto pela carência de pessoal capacitado para tratar com tema que é controverso inclusive na doutrina – podem ser beneficiados com a concorrência da supervisão das entidades pelos ministérios. Além da fiscalização, o enquadramento na Lei nº 12.101/2009 como requisito para a realização de parcerias é de grande importância, pois propicia o referido fator multiplicador dos benefícios à população. Portanto, os parâmetros desta lei devem servir de piso para a definição dos serviços prestados pelas entidades privadas, que devem ser obrigatoriamente ampliados com a realização da parceria com a organização da sociedade civil.

Uma solução para amenizar as dificuldades inerentes à avaliação de desempenho é a imposição pela Lei nº 12.101/2009 de inscrição das entidades privadas perante os conselhos de assistência social dos municípios, o que garante a fiscalização das entidades por um órgão, em tese, qualificado e funcionalmente independente em relação ao Poder Executivo, podendo se realizar o mesmo procedimento nas áreas de educação e saúde. Ainda, o respectivo conselho setorial deve ser previamente consultado para formular parecer acerca da conveniência da realização da parceria com entidade privada e receber a documentação necessária para acompanhamento da execução do plano de trabalho, inclusive mediante autorização para visitas in loco. É de fundamental importância o acompanhamento pelo conselho, integrado por membros oriundos da Administração Pública e da sociedade civil com conhecimento técnico necessário para a verificação da qualidade do serviço prestado, assim como da compatibilidade dos custos em relação aos valores praticados no mercado ou necessários para atuação direta do Estado. Apesar de a lei não mencionar os conselhos de educação e de saúde, é de suma importância a consulta do órgão local, ou do conselho estadual quando não houver municipal.

No âmbito da saúde, a Lei nº 12.101/2009 estabelece os parâmetros de aplicação de receita própria conforme a porcentagem de atendimentos vinculados ao SUS, devendo ser remunerados em conformidade com a respectiva Tabela de Procedimentos, conforme Portaria nº 2.567/2016 do Ministério da Saúde. Na educação, o número de vagas de bolsas de estudo deve ser obrigatoriamente ampliado, com a ressalva

de que no âmbito da educação básica o ensino é gratuito, assim, não devem ser realizadas parcerias com instituições para oferta de bolsas parciais, mas apenas bolsas integrais. O custo por vaga para a subvenção deve ser inferior ao ensino em instituições públicas, atendido pelo menos padrão de suficiência, salvo se comprovadamente a instituição privada oferecer ensino de qualidade superior ou de excelência, garantindo-se a distribuição de bolsas por critérios objetivos, sejam sociais ou por desempenho escolar.

Por sua vez, na assistência social, a lei não dispõe de parâmetros quantitativos mínimos de atendimento, pois é integralmente gratuito aos usuários. Este serviço, seja prestada pelo Estado quanto por entidades particulares, demanda atuação planejada e contínua por profissionais qualificados. Intervenções pontuais, esporádicas, por voluntários sem a devida supervisão, não atendem ao objetivo emancipador inerente à assistência social e não são instrumentos aptos à superação das diversas situações causadores de vulnerabilidade social (VIANA; COSTA).

Assim, o plano de trabalho deve ser elaborado com base na capacidade de atendimento e no número de profissionais, preferencialmente com cláusula limitadora da rotatividade de pessoal, para garantir a continuidade dos trabalhos com qualidade e evitar a precarização dos empregos. Conforme entendimento de Mânica (2015, p. 127-129), apenas em caso de existência de cargos vagos de servidores para funções análogas poderia se alegar violação ao princípio do concurso público. Assim, inexistentes cargos vagos por estarem ocupados ou terem sido extintos, não há violação ao referido princípio.

O controle por resultados é adequado às atividades de fomento (NOHARA, 2012, p. 167), de forma que a decisão pela celebração de parceria com as entidades privadas deve se dar de forma planejada, estabelecendo-se claramente as atividades a serem realizadas e as metas a serem alcançadas com o plano de trabalho, sem prejuízo da responsabilização do agente público por improbidade caso tenha agido com negligência. Ainda que a destinação dos recursos a determinada entidade tenha sido imposta pela lei orçamentária, dispensando-se o chamamento público, a responsabilidade pela formalização do plano de trabalho, das prestações de contas e do acompanhamento da execução permanecem da autoridade administrativa.

Quanto à duração, o Decreto nº 8.726/2016 dispõe que as parcerias não excederão os 5 anos, apesar de a lei não estabelecer prazo limite. Contudo, entende-se que elas não devem superar o tempo de mandato dos chefes do Poder Executivo, atualmente de quatro anos, sob pena de cercear o direito dos cidadãos de ver o projeto político vencedor das eleições se tornar exequível. Isto porque, ainda que seja possível a rescisão imotivada, esta implica responsabilidade civil do Estado caso gere danos ou pode ser causa para a incidência de cláusula penal quando prevista. Ainda que a definição definitiva do prazo deva se dar por opção legislativa, entende-se que três anos é um prazo máximo suficiente para a execução da maioria das parcerias,

possibilitando a realização de novo chamamento público meses antes do termo final, ocasião em que entidades atualmente beneficiadas poderão se candidatar novamente. Caso a parceria tenha sido bem-sucedida²⁰, é possível inclusive que os recursos destinados às organizações sejam majorados, não havendo prejuízo para a continuidade dos serviços a limitação temporal destes contratos. Projetos que demandem maior tempo devem ser implantados mediante atuação direta ou contratos administrativos, pois nestes a Administração pode se utilizar das cláusulas exorbitantes, em especial a alteração unilateral para fins da realização das adaptações necessárias para se atender ao interesse público.

Apesar da previsão na Lei nº 13.019/2014 de possibilidade de revisão de valores e metas no plano de trabalho (artigo 57), regulamentada pelo Decreto nº 8.726/2016, permitindo inclusive a ampliação de até 30% do valor global da parceria, acreditase que as modificações devem ser mínimas, apenas adaptações pontuais sem alterar o objeto, as metas e os valores. A permissão destas modificações pode dar margem a fraudes ao caráter competitivo do chamamento público e apontam certamente para falta de planejamento, conforme explica Thiago Lopes Ferraz Donnini (2017, p. 197-202). Embora o autor admita alterações inclusive de valores, defende-se que as parcerias devem ser realizadas apenas para planos de trabalho que sofram pequena instabilidade. Caso as prestações e a demanda sejam imprevisíveis ou dependam de fatores aos quais não se possa ter controle, devem ser prestadas diretamente pela Administração, podendo assim descontinuá-las sem maiores prejuízos para o erário. Se a situação for de aumento na demanda pelos serviços, deve-se realizar novo chamamento público ou ser absorvida pelo próprio Estado, por isso a importância na manutenção de órgãos para prestação direta. A própria lei prevê que a dispensa de chamamento público se dê apenas em situações de urgência ou iminência de paralisação das atividades, ou seja, situações que não puderam ser previstas no planejamento ou eram muito onerosas para serem evitadas em comparação com o risco.

Ainda, em todas as áreas deve se exigir certidão de regularidade fiscal e previdenciária²¹, não apenas no momento da celebração da parceria como determina a lei, mas também nas prestações de contas anuais, sem prejuízo de tomada de contas especial para apuração desta irregularidade. Embora não conste expressamente da Lei nº 13.019/2014, mas apenas do regulamento federal (Decreto nº 8.726/2016), deve ser vedado à Administração Pública firmar parcerias com entidades com pendências trabalhistas, pois não é permitido ao Estado fomentar violação à legislação trabalhista, cabendo a analogia à Lei nº 8.666/1993 (artigo 27, IV). A constatação de irregularidade trabalhista ou tributária é causa suficiente para caracterizar o ina-

²⁰ Entenda-se por parceria bem-sucedida aquela que possibilitou a prestação de serviço de qualidade com preço reduzido, ou seja, de maneira eficiente. Caso contrário, a Administração deverá aprimorar o plano de trabalho das próximas parcerias, melhorar os mecanismos de aferição de qualidade e, se for o caso, rescindir o contrato imediatamente ou retomar a prestação direta dos serviços após sua conclusão.

²¹ Artigo 47, I, a, da Lei nº 8.212/1991.

dimplemento contratual, sendo oportuna a inclusão destas regras na lei das parcerias, devendo o Estado formalizar a rescisão do vínculo, assegurado o devido processo legal, preferencialmente oportunizando prazo para a regularização da situação.

Outro requisito é a existência de recursos próprios, a entidade deve comprovar que possui receita própria, seja mediante doações e sorteios a que se refere a Lei nº 13.019/2014, ou decorrente da prestação dos próprios serviços de saúde e educação, com a ressalva de que os serviços de assistência social sempre são gratuitos. Isto é implícito na lei quando impõe o cadastro ativo da entidade perante a Receita Federal por um, dois ou três anos, a depender do ente público que realizará a parceria ser município, estado ou a União, respectivamente (artigo 33, V, a.). Em decorrência do princípio da repartição de riscos, a concorrência de recursos próprios deveria ser obrigatória, constando expressamente na lei para possibilitar a otimização dos benefícios decorrentes da subvenção.

Reis (2013, p. 99) entendia que não havia proibição de celebração de convênio com pessoa jurídica com fins lucrativos, desde que a atividade atenda ao interesse público e que o parceiro privado não obtenha lucro na atividade subvencionada²². Contudo, atualmente a Lei nº 13.019/2014 não permite a celebração de convênios com empresas (artigos 84 e 84-A). Ainda que demande autorização legal, respeitada a preferência pelas entidades beneficentes prevista na Constituição no caso da saúde (artigo 199, § 1º), o fomento a atividades exercidas por entidades com fins lucrativos pode ser medida eficiente. Com o reconhecimento da natureza contratual das parcerias, o requisito tradicional da identidade de interesses entre os convenentes resta superado. Ainda que sem dispor das cláusulas exorbitantes, em razão da consensualidade, o Estado pode exigir o cumprimento das obrigações pactuadas.

Na área da saúde, cujos custos dos procedimentos são tabelados, a contratação mediante parceria de clínica ou laboratório privado pode ser de interesse público, caso a capacidade instalada própria do Estado e das entidades beneficentes seja insuficiente para a demanda. Da mesma forma, pode ser viável à pessoa com fins lucrativos prestar serviços por preços reduzidos para ter algum retorno financeiro com a capacidade ociosa de suas instalações. Ou seja, ainda que seja necessária modificação legislativa, o fomento de atividades sociais para empresas também pode ser medida eficiente.

Na área da educação, um exemplo é o Programa Universidade para Todos (Prouni), no qual entidades de ensino superior, inclusive com fins lucrativos, ofertam bolsas de ensino aos estudantes interessados em troca de isenção fiscal. Criado pela Lei nº 11.096/2005, a instituição deve se submeter a avaliações periódicas de dessempenho para manter o benefício. Ainda que não preveja, a lei poderia impor a preferência por determinados cursos com falta de profissionais no mercado, como medicina e licenciaturas, em detrimento de outras com excesso de formados como forma

²² No mesmo sentido: MARRARA, 2005, p. 559.

de melhor promover o interesse público com os recursos renunciados. Entidades bem-avaliadas podem muito bem receber subvenções para ampliação do número de bolsas de ensino, mediante autorização legislativa, como forma de ampliação do acesso ao ensino superior em complementação à política de incentivos tributários.

Por outro lado, pode haver situações em que as entidades privadas, apesar de possuírem capacidade instalada, não possuam viabilidade financeira e por tal motivo se tornam inaptas à realização de parcerias. Nesta condição, como na hipótese de um hospital beneficente insolvente prestes a fechar as portas, uma alternativa legalmente prevista seria o recurso à desapropriação do estabelecimento e realização de concurso público.

Ou seja, diversas são as opções legais que o administrador pode se valer para a prestação dos serviços de educação, saúde e assistência social. Necessário, portanto, analisar-se a realidade local e mediante diagnóstico concreto realizar o processo de planejamento para a tomada da melhor decisão para atender ao interesse público com os recursos disponíveis, seja mediante prestação direta de serviços públicos com profissionais selecionados por concurso público, concessão ou parcerias com o terceiro setor.

6. Conclusões

Conforme se buscou demonstrar, a realização de parceria com o terceiro setor, de maneira complementar à atuação estatal, é instrumento apto à prestação dos serviços de educação, saúde e assistência social caso seja bem empregada. Neste ponto reside a importância da noção adequada de discricionariedade como a autonomia conferida ao administrador público para melhor atender ao interesse público com os recursos e estrutura existentes. Para tanto, reforça-se a necessidade de fortalecimento do planejamento público, pois este é imprescindível para tomada de decisões que garantam o maior retorno social na aplicação das disponibilidades orçamentárias.

A Lei nº 13.019/2014 importou em grandes avanços no fomento ao terceiro setor, como a imposição da realização de procedimento de chamamento público, acompanhamento da execução do plano de trabalho e obrigatoriedade de prestação de contas. Contudo, ainda merece críticas pela não unificação do regime jurídico das organizações da sociedade civil, permanecendo vigentes as leis das OS e OSCIP, e a manutenção do regime dos convênios para a área da saúde, sem distinção clara entre subvenção ao terceiro setor e repasses intergovernamentais.

De qualquer forma, a nova lei reforça a interpretação de que as parcerias são verdadeiros contratos tutelados pelo ordenamento jurídico contra o inadimplemento ou rescisões imotivadas, reforçando a segurança jurídica que é garantia fundamental para que a política de fomento ao terceiro setor atraia instituições sérias e estimule o surgimento de novas entidades comprometidas com o desenvolvimento social. Por se tratar de vínculo fundado na consensualidade, em regra não se deve admitir modificação do plano de trabalho, por evidenciar a falta de planejamento e possibilitar fraudes ao procedimento do chamamento público.

Como a lei não regulamenta as situações em que as parcerias devem ser realizadas, esta definição se dá mediante juízo discricionário. Assim, entre outros parâmetros válidos, em caso de necessidade de ampliação da prestação dos serviços público, sugerem-se as seguintes diretrizes para o momento da definição acerca da contratação de uma entidade do terceiro setor: a) comprovação de que a organização da sociedade civil possui receita própria; b) qualificação prévia das entidades como beneficente de assistência social, nas áreas de saúde, educação e assistência social nos termos da Lei nº 12.101/2009; c) necessidade de prévio planejamento estatal com participação dos conselhos educação, saúde e assistência social para a definição entre a prestação direta dos serviços públicos, concessão ou parceria com o terceiro setor; d) constatação mediante estudo próprio de que a aplicação de recursos públicos em instituição privada garantirá maiores benefícios do que a atuação direta; e) complementariedade da atuação privada em relação aos serviços públicos, mediante parceria por tempo limitado, apenas para atividades contínuas cuja demanda não sofra fortes oscilações ou serviços que não necessitem de constantes alterações; f) realização de parceria na área da saúde que atenda aos percentuais de atendimentos vinculados ao SUS dispostos na Lei nº 12.101/2009; g) ampliação do número de bolsas integrais a que se refere esta lei no ensino básico ou aumento no número de vagas caso a entidade preste serviço ensino exclusivamente gratuito; h) credenciamento da entidade que preste serviços de assistência social ao SUAS com a necessidade de ampliação no número de atendimentos.

Ainda que não deva haver direcionamento no processo de seleção da entidade mediante o chamamento público, o edital pode se basear nos custos de entidade privada local de referência para definição do valor da subvenção e das metas a serem atingidas, tanto que prevê o procedimento de manifestação de interesse social. Contudo, fixados estes parâmetros, qualquer entidade qualificada poderá concorrer.

Portanto, conclui-se que a celebração de parceria com as entidades do terceiro setor é medida apta à promoção dos direitos sociais, cabendo em última instância aos poderes democraticamente eleitos a definição da forma de prestação dos serviços públicos que melhor atenda ao interesse público.

7. Referências bibliográficas

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

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, v. 3, n.1, p. 13-28, 2002.

- DONNINI, Thiago Lopes Ferraz. Hipóteses e limites para alterações dos termos de colaboração e de fomento na Lei nº 13.019/14. In.: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (coords.). *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- GABARDO, Emerson. Subsidiariedade e poderes públicos. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (coord.). *Direito constitucional brasileiro*. v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- GUERRA, Sérgio. *Discricionariedade, regulação e reflexibilidade:* uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 3ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- LOPES, Laís de Figueirêdo; SOUZA, Silas Cardoso de; SANT'ANA, Diogo de; HERNANDEZ, Maria Victória; ARAUJO JUNIOR, Evânio Antônio de; SOUZA, Aline Gonçalves de. Fomento de colaboração: novas propostas de parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil. *Revista Brasileira de Direito Público*. Belo Horizonte, n. 46, p. 33-57, jul./set. 2014.
- MÂNICA, Fernando Borges. Objeto e natureza das parcerias sociais: limites para a execução privada de tarefas estatais e o novo direito do terceiro setor. In.: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (coords.). *Parcerias com o terceiro setor*: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- MARRARA, Thiago. A atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*. n. 27, jul.-ago., 2011.
- MARRARA, Thiago. Identificação de convênios administrativos no Direito brasileiro. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 100, p. 551-571. 2005. Disponível em http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67683. Acesso em 05 ago. 2017.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. *Curso de direito administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MONTÃNO, Carlos. *Terceiro setor e questão social*: crítica ao padrão emergente da intervenção social. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (coords.). *Parcerias com o terceiro setor*: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- NOHARA, Irene. *Reforma administrativa e burocracia*: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012.

- PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. *Convênios e outros instrumentos de "administração consensual na Gestão Pública do século XXI*: restrições em ano eleitoral. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- REIS, Luciano Elias. *Convênio administrativo*: instrumento jurídico eficiente para o fomento e desenvolvimento do Estado. Curitiba: Juruá, 2013.
- SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Regime jurídico do serviço público*: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social. [Curitiba, 2009. 214 f. Tese (Doutorado em Direito) Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná]. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp143672.pdf >. Acesso em 03 ago. 2017.
- SILVA, Juliana Sberze Pacheco. *Planejamento econômico e fomento público*: instrumentos para o desenvolvimento nacional. [Curitiba, 2008. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) Setor de Ciências Jurídicas da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná]. Disponível em: http://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/16829>. Acesso em 02 ago. 2017.
- VALIM, Rafael. *A subvenção no Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2015.
- VALIM, Rafael. O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2010.
- VIANA, Ana Cristina Aguilar; COSTA, Rennan Gustavo Ziemer da. *Programas de assistência social prestados pelo Estado*: promoção da igualdade ou estímulo à dependência? In: GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder (Org.). Direito, igualdade e justiça. Curitiba: Íthala, no prelo.
- VIOLIN, Tarso Cabral. *Terceiro setor e as parcerias com a administração pública*. 3ª ed. Belo Horizonte Fórum, 2015.
- ZOCKUN, Carolina Zancaner. *Da intervenção do Estado no domínio social*. São Paulo: Malheiros, 2009.