

ASPECTOS CRÍTICOS DOS INSTRUMENTOS DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS A ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS

CRITICAL ASPECTS OF THE DELEGATION INSTRUMENTS FROM THE PUBLIC SERVICES TO THE NON-PROFIT ENTITIES

Juliana Goulart Ferreira

*Técnica do Ministério Público de Santa Catarina
Especialista em Administração, Gestão Pública e Políticas Sociais pela
Faculdade Dom Bosco*

RESUMO: O objetivo do presente trabalho é esquematizar os principais instrumentos de delegação de serviços públicos a entidades sem fins lucrativos e distinguir alguns dos problemas sobressalentes de sua aplicação para a Administração Pública brasileira. O artigo busca contextualizar a criação dos instrumentos de delegação a partir da evolução histórica das atividades estatais, com ênfase na realidade brasileira e, em específico, na reforma gerencial do Estado. O estudo aborda a organização das entidades sem fins lucrativos e suas principais características no ordenamento jurídico brasileiro e apresenta os instrumentos que delegam a essas entidades serviços públicos a cargo do Estado, bem como seus principais fundamentos legais. Ao final, este trabalho ilustra algumas das inconsistências da criação desses instrumentos e os problemas gerados pela sua implementação na Administração Pública brasileira.

Palavras-chave: Administração Pública. Serviços públicos. Instrumentos de delegação.

ABSTRACT: The aim of this study is to schematize the main instruments of delegation from public services to non-profit entities and to distinguish some of the most common problems of these applications to the Brazilian Public Administration. It attempts to contextualize the creation of the instruments of delegation from the historical evolution of the State activities, emphasizing the Brazilian reality and, in particular, the management reform of the State. It addresses to the organization of non-profit entities and their main characteristics in the Brazilian legal system. This paper also presents the State's instruments to delegate the public services to these type of organizations, and their main legal basis. Finally, this work demonstrates some of the creation's inconsistencies of these instruments and the implementation's problems in the Brazilian Public Administration.

Keywords: Public administration. Public services. Delegation instruments.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, desde o período colonial até os dias atuais, o serviço público se desenvolveu sob diversas perspectivas. Perpassou dos serviços pontuais de infraestrutura realizados pelo governo português à doutrina de bem-estar social que se tentou implantar com a Constituição de 1988, a qual contava também com ferramentas rígidas que buscavam elidir a má gestão do patrimônio estatal pelos gestores públicos, ao enrijecer os processos administrativos.

O enrijecimento trazido pela Carta Constitucional originou o ideal do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, que buscou a redução do tamanho do Estado e uma maior eficiência na prestação de serviços públicos, provocando diversas mudanças na organização da Administração Pública no país.

Uma importante mudança, nesse sentido, foi o alargamento do papel das entidades sem fins lucrativos na prestação de serviços públicos, pela celebração de instrumentos negociais, adotados pelo Estado, que objetivavam dar maior agilidade à atividade estatal ao permitirem a delegação dessas atividades às mencionadas entidades, regidas pelo direito privado. A flexibilização trazida por esses instrumentos, no entanto, está ainda entremeada por proeminentes discussões doutrinárias e jurisprudenciais, em decorrência, principalmente, da problemática trazida à Administração Pública pela oposição dos preceitos constitucionais ao ideário da reforma gerencial do Estado.

Consideradas essas circunstâncias, este trabalho pretende tecer uma análise crítica acerca dos instrumentos de delegação de serviços públicos a entidades sem fins lucrativos, examinando-os sob aspectos jurídicos e operacionais, de modo a compreender as consequências de seus ideais teóricos e a realidade prática de sua aplicação.

2 ASPECTOS DESTACADOS DO SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL

A intervenção estatal na ordem econômica, segundo se reconhece atualmente na doutrina pátria, pode se dar por duas diferentes formas, que são o exercício de atividade econômica por parte da Administração Pública e a prestação de serviços públicos.

No que se refere ao exercício de atividade econômica pelo Estado, a Constituição Federal de 1988 expressamente determina, em seu artigo 173, ressalva-

dos os casos previstos na mesma Carta Constitucional, que “a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo” (BRASIL, 1988).

Diferentemente, a carta política (BRASIL, 1988) impõe que “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” (art. 175). Conforme comenta Justen Filho (2003, p. 30), essa titularidade atribuída ao Estado decorre da natureza da necessidade a ser atendida pelo serviço público, que, em regra, vincula-se às manifestações da dignidade humana, motivo pelo qual os referidos serviços não estariam completamente abertos ao mercado, devendo ao Estado prestá-los.

Encontrar um conceito preciso do que seriam os serviços públicos é uma tarefa dificultosa, senão inviável, especialmente porque não há, na doutrina e na jurisprudência, uma definição uniforme. Ainda assim, faz-se necessário abordar as formulações dos autores administrativos com o intuito de melhor compreender o instituto.

Nesse contexto, o serviço público, de acordo com a obra de Meirelles (2010, p. 350-351), caracteriza-se como “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”. Aragão (2009, p. 9) comenta a amplitude do conceito de serviço público e argumenta que, muito embora grande parte dos conceitos existentes na doutrina se concentre na base axiológica das atividades estatais, isto é, o bem-estar da sociedade, a conceituação deveria ter como fundamento, na verdade, seu regime jurídico. O autor propõe então um conceito que acredita ser operacional e inferível da Constituição Federal, e afirma que serviços públicos são as atividades de prestações de utilidades econômicas que objetivam o bem-estar da coletividade, a cargo do Estado, com ou sem reserva de titularidade, que podem ser por ele desempenhadas diretamente ou por seus delegatários, de forma gratuita ou remunerada (ARAGÃO, 2009, p. 31).

Parte significativa dos conceitos perfilhados pela doutrina pátria traz como traços caracterizadores dos serviços públicos a realização de atividades estipuladas em normas (legais ou constitucionais) pelo Estado ou seus delegatários,

com a finalidade de atender necessidade, utilidade, comodidade ou conveniência pública, submetidas total ou parcialmente ao regime jurídico de direito público. É pertinente apontar, de todo modo, que “a evolução do Estado gerou mudanças no papel que deve ser desempenhado pela Administração Pública”, de modo que o que se entende por serviço público muito se relaciona com sua construção histórica (OLIVEIRA, 2015, p. 33).

Em análise específica da história brasileira, são perceptíveis diversas modificações do papel do Estado na prestação de serviços públicos, desde sua colonização. No período colonial, por exemplo, existia no país determinada estrutura política e administrativa, sem, efetivamente, haver uma organização estatal. Costa (2008, p. 832) argumenta que, naquela época, existia uma ampla, complexa e ramificada administração, a qual, porém, não se alinhava a princípios uniformes de divisão de trabalho, simetria e hierarquia. Em razão dessa débil configuração anterior, o marco para a construção do Estado nacional deu-se apenas quando do desembarque da Coroa portuguesa no país, em 1808, visto que, com a chegada da corte ao Brasil – que na época carecia de infraestrutura mínima –, fez-se indispensável investimento em melhorias básicas, com a consequente instalação de serviços públicos e a criação uma série de organismos que existiam na antiga sede do Reino, cujas inovações institucionais, jurídicas e administrativas tiveram grande impacto na vida econômica, social, política e cultural do Brasil.

Com a independência do país, em 1822, outras inovações foram efetuadas. As primeiras concessões de serviços públicos, por exemplo, foram realizadas na época do Brasil Império, especialmente das ferrovias, ainda com base na ideia de concessão para utilização do domínio público (ARAGÃO, 2013, p. 58).

Após instaurada a República, segundo comenta Aragão (2013, p. 59), a maior preocupação era a existência de infraestrutura, “como forma de se moldarem a identidade e a integração nacional, mantido o liberalismo reinante”. Isso porque, com a enorme extensão do território nacional, era esperado que houvesse lugares onde não se tivesse conhecimento sobre a situação política do país e, se todos antes serviam ao Monarca, era preciso que forjassem a mesma lealdade para com a República.

Durante todo esse período da história do país, que abrange o Brasil Colônia, Império e República, até início da década de 1930, predominava o modelo

de administração pública patrimonialista, que se caracteriza pela confusão entre o que é público e o que é privado. O citado modelo de administração é decorrente, em regra, de um Estado centralizador, no qual aqueles que governam interpretam-se no poder de tirar do Estado proveitos pessoais:

Até a Revolução de 1930, o modelo patrimonial de administração pública é predominante. Constatam-se que a sociedade brasileira foi criada e desenvolvida sob o controle atento de um Estado centralizador e extorquido por uma elite patrimonial e burocrática que insistiu, por longo período, em enriquecer e garantir os privilégios em detrimento da maioria excluída deste processo. (SOUZA; MELLO, 2013, p. 4).

Diferente dos países europeus, em que o absolutismo patrimonialista foi combatido pela Revolução Francesa, ocorrida no fim do século XVIII, a primeira tentativa de superação dessa forma de organizar o Estado, no Brasil, só ocorreu com o Estado Novo, quando o poder público passou a intervir fortemente na economia. Nessa época, a tendência era a estatização dos serviços públicos, especialmente aqueles que eram indispensáveis ao desenvolvimento do país, como os serviços de energia elétrica, serviços ferroviários, transportes coletivos, entre outros (ARAGÃO, 2013, p. 68). Nas palavras de Lima Júnior (1998, p. 6), “além de um estado administrativo, centralizador, ele passou a assumir as feições de um estado intervencionista”.

Internamente, as reformas realizadas no governo de Getúlio Vargas buscavam implantar um sistema mais racional de administração pública, que pretendia robustecer os processos administrativos, profissionalizar o corpo de funcionários, com promoções baseadas no mérito, e elaborar uma definição legal rígida de objetivos e meios para alcançá-los, como forma de combater o patrimonialismo até então instalado (PEREIRA, 1998, p. 9).

Uma das consequências desse modelo burocrático de administração pública instalado pelas reformas de 1930, porém, foi o engessamento da máquina estatal. Por ter ênfase nos métodos utilizados para administrar e na padronização do modo de realização de cada etapa do processo a fim de evitar desvios, o modelo burocrático omitia-se em observar os resultados alcançados.

Por conta disso, de acordo com Lima Júnior (1998, p. 13), no governo militar no Brasil, fez-se uma tentativa de implantar instrumentos de gestão que flexibilizassem e descentralizassem o poder público por meio da administração indireta, instrumentos esses que foram incorporados ao Decreto-Lei n. 200, de

1967. Pereira (1998, p. 11) ressalta que, muito embora o decreto possa ser considerado uma primeira tentativa de reforma gerencial na administração pública brasileira, resultou, no entanto, em algumas consequências indesejáveis, especialmente porque, ao flexibilizar instrumentos administrativos, permitiu a sobrevivência de práticas patrimonialistas na gestão pública. Lima Júnior (1998, p. 14) argumenta que a flexibilização trazida por aquela norma permitiu a utilização do aparelho estatal, renunciando à impessoalidade, principalmente na estrutura da administração indireta, que “passou a ser utilizada como fonte de recrutamento, prescindindo-se, em geral, do concurso público”.

A consequência dessa tentativa de flexibilização da Administração Pública realizada pelo governo militar foi, quando do retorno à democracia, a elaboração de uma Constituição repleta de garantias e instrumentos ainda mais rigorosos, com vistas a garantir o patrimônio público.

Nesse contexto, a Constituição de 1988 deu à Administração Pública e aos serviços públicos ampla regulamentação e enrijeceu os moldes da atuação estatal. Considerando-se que a carta constitucional foi elaborada como uma carta compromissária que, segundo Aragão (2009, p. 9), buscou conciliar os interesses públicos e privados às ideologias envolvidas em sua concepção, não poderiam os serviços públicos escapar a essa lógica.

Pereira (1998, p. 8) comenta o modo como a crise do modelo burocrático, percebida ainda no regime militar, e as tentativas subsequentes de flexibilizar a máquina estatal resultaram na elaboração de uma Constituição mais rígida que viria, mais tarde, a causar inchaço na máquina pública e resultar em um serviço público, segundo o autor, de baixa qualidade:

A crise do modelo burocrático de administração pública, que foi introduzido no País nos anos 30, no governo Vargas, começou ainda no regime militar, devido a sua incapacidade de extirpar as práticas patrimonialistas ou clientelistas da administração. [...] Ao invés de consolidar uma burocracia profissional no País, através da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, o regime militar preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através das empresas estatais. [...] A crise agravou-se, entretanto, a partir da Constituição de 1988, quando se salta para o extremo oposto e a administração pública brasileira passa a sofrer do mal oposto: o enrijecimento burocrático extremo. As consequências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira. (PEREIRA, 1998, p. 8).

Indispensável reconhecer que, se por um lado a Constituição aspirou ao bem-estar da população brasileira e, como consequência, impôs ao governo adoção de políticas públicas e pró-atividade na prestação de serviços públicos, por outro, esses mesmos encargos representaram maior dispêndio para as contas públicas, que motivaria, antes mesmo que a Constituição completasse a primeira década, a propositura de mudanças na Administração Pública brasileira, representadas pela Reforma do Aparelho do Estado, também conhecida como Reforma Gerencial do Estado.

Por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995, objetivou-se substituir a administração burocrática pela administração pública gerencial, “para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania” (BRASIL, 1995, p. 12). Para atingir essa finalidade, essa nova forma de gerir a Administração Pública precisaria implementar algumas mudanças na organização do aparelho estatal. As principais modificações intentadas pelo Plano foram:

[...] (1) a descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos procedimentos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida. (PEREIRA, 1996, p. 11-12).

Com esse desígnio, foram identificados no PDRAE quatro setores principais componentes do Aparelho do Estado, cada um com características próprias no que tange à prioridade e aos princípios administrativos aplicáveis:

- a) Núcleo Estratégico: corresponde ao governo em sentido *lato*, como setor responsável pela definição de leis e políticas públicas, isto é, pelas decisões estratégicas;
- b) Atividades Exclusivas: tratam dos serviços que somente o Estado pode realizar – poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar;
- c) Serviços Não Exclusivos: são aqueles que podem ser exercidos pelo Estado ou por entidades privadas, e cujo exercício pelo Estado decorre da relação com direitos humanos fundamentais, como educação e saúde; e

d) Produção de Bens e Serviços para o Mercado: pertinente às atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado.

A partir dessa distinção entre os setores que compõem a estrutura estatal, definiu-se em quais deles deveria haver atuação prioritária pelo Estado. Pelas características do Núcleo Estratégico e das Atividades Exclusivas, somente poderiam as atividades serem de propriedade estatal. Para o setor de Produção de Bens e Serviços para o Mercado, a regra é a propriedade privada, enquanto no setor de Serviços Não-Exclusivo, entendeu-se que a propriedade ideal seria a pública não-estatal:

[...] não é a propriedade estatal porque aí não se exerce o poder de Estado. Não é, por outro lado, a propriedade privada, porque se trata de um tipo de serviço por definição subsidiado. A propriedade pública não-estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo que favorece a parceria entre sociedade e Estado. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. (BRASIL, 1995, p. 43).

Os termos propostos para a reforma deixam clara, assim, a opção do Estado de manter sob sua responsabilidade as atividades estratégicas e aquelas em que sua atuação é essencial, repassando ao setor privado as atividades que melhor se regulam pelas regras do mercado competitivo. “Em outras palavras, o Estado brasileiro optou por prestigiar a atuação de empresas privadas na condução de atividades antes reservadas ao Poder Público, reservando a si a tarefa, considerada estratégica, de regular normativamente tais atividades” (AGUILLAR, 2011, p. 23).

A partir das bases instituídas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a Administração Pública brasileira passou por ampla transformação. Diversas empresas estatais foram privatizadas e o setor público buscou participar dos serviços não exclusivos mais como órgão de fomento do que como prestador direto.

Nesse contexto, Di Pietro (2015b, p. 31) comenta:

Daí o instituto da privatização, considerado em seu sentido amplo, para designar todos os instrumentos de que o Estado se serve para reduzir o tamanho de seu aparelhamento administrativo; [...] daí a delegação de serviços públicos aos particulares, pelos institutos da

autorização, permissão, concessão de serviços públicos e parcerias públicos privadas; daí também a parceria com entidades públicas ou privadas para a gestão associada de serviços públicos ou serviços de utilidade pública, por meio de convênios, consórcios e contratos de gestão; daí também o instituto da terceirização para buscar a colaboração de entidades privadas no desempenho de atividades-meios da Administração.

Embora a Reforma Gerencial do Estado não tenha tido sucesso na sua implantação integral, foi nesse momento histórico brasileiro que, entre outras modificações, foi ampliado o sistema de parceria com entidades privadas para prestação de serviços públicos, com a criação de novos institutos legais destinados a essa finalidade.

Entre os instrumentos criados, destacam-se aqueles voltados à delegação dos serviços públicos a entidades sem fins lucrativos, objeto deste trabalho. Ressalta-se que a participação dessas entidades na prestação de serviços públicos se deu principalmente nas atividades classificadas, segundo o PDRAE, como Serviços Não Exclusivos.

3 DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS A ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS

As diversas transformações das necessidades de serviços públicos ao longo da história exigiram que o Estado contemporâneo criasse formas de organização para desenvolvimento de suas atividades. Por conta disso, embora, em tese, a prestação do serviço público se trate de responsabilidade do Estado, existe possibilidade, em algumas situações, da transferência da execução desses serviços a particulares.

Carvalho Filho (2016, p. 365) elucida que a delegação de serviços públicos se refere à forma de execução indireta desses serviços, transferidos a particulares que atuarão em colaboração com o Estado. A própria Constituição Federal, no seu artigo 175, prevê essa circunstância ao dispor sobre a possibilidade de prestação indireta de serviços públicos.

Note-se que, para alguns doutrinadores, a delegação de serviço público ocorre, em regra, com a concessão, a permissão e a autorização. Destaca-se, no entanto, que será adotado, para este trabalho, o sentido genérico do termo delegação, de modo a compreender também outras importantes espécies de prestação de serviços públicos por particulares, assemelhadas a prestações ter-

ceirizadas de serviços, nos mesmos moldes adotados por Carvalho Filho (2016, p. 365-366).

Deste modo, tem-se que a atuação das entidades sem fins lucrativos a que se refere este artigo, as quais atuam ao lado do Estado para desenvolvimento de atividade de interesse público e com ele mantêm algum vínculo jurídico, integra-se ao conceito de delegação.

Entidades sem fins lucrativos, nos termos do art. 12, § 3º da Lei n. 9.532, de 1997 (BRASIL, 1997), com redação dada pela Lei n. 9.718, de 1998, são aquelas que não apresentam superávit em suas contas ou, caso o apresentem em determinado exercício, destine referido resultado, integralmente, à manutenção e ao desenvolvimento dos seus objetivos sociais. Essas entidades não são tratadas de modo unânime pela doutrina, que as designa por termos variados, como organizações não governamentais (ONGs), organizações da sociedade civil ou outros. Integram o que se conhece como terceiro setor, composto por organizações da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos.

Em termo de direito brasileiro, essas organizações são constituídas como pessoas jurídicas de direito privado, geralmente sob a forma de associações ou fundações, e têm como objetivo atender a alguma demanda social. Por atuarem em áreas de interesse público, muitas vezes recebem atenção especial por parte do Estado ou mesmo auxílio financeiro.

Por ser o terceiro setor composto por entidades privadas, não há razão que justifique que sejam elas inteiramente regidas pelo direito público. Não obstante, quando recebem recursos públicos em decorrência de acordo firmado com a Administração, também não cabe aplicação exclusiva das normas aplicáveis ao setor privado, haja vista as especificidades do interesse envolvido. É nesse contexto que o regime jurídico de direito público derrogará parcialmente as normas de direito privado.

Acerca das interferências das normas de direito público nas atividades das entidades sem fins lucrativos, Di Pietro (2015a, p. 604-605) expõe que:

não é possível dizer, de forma genérica, em que medida se dá essa derrogação, tendo em vista que cada modalidade está disciplinada por legislação específica; em consequência, é nessa legislação, fundamentalmente, que se encontram as derrogações, muitas vezes consistindo na exigência de procedimentos simplificados para seleção de pessoal e contratação com terceiros, ou apenas dizendo respeito a algum tipo de controle. Em alguns casos, o legislador privilegiou o direito privado, impondo pouquíssimas normas de direito

público, como ocorre em relação às entidades declaradas de utilidade pública; em outros casos, existem maiores exigências quanto à outorga do título, quanto aos requisitos para formação de vínculo com o Estado e quanto à prestação de contas, como ocorre em relação às organizações sociais e às organizações da sociedade civil de interesse público.

Percebe-se, portanto, que, de acordo com o instrumento de colaboração a ser utilizado, as regras do Direito Administrativo incidirão em menor ou maior grau na atuação das entidades do terceiro setor.

No sentido amplificado de delegação de serviços públicos adotado neste estudo, serão abordados apenas aqueles instrumentos usualmente celebrados com entidades sem fins lucrativos que permitem que essas instituições prestem serviços públicos, os quais seriam de encargo, originalmente, do Estado. Destaca-se, ainda, que nem todos os instrumentos aqui comentados foram concebidos no contexto da reforma gerencial do Estado, já que alguns deles foram criados recentemente. Ademais, não há intento de esgotar aqui todos os instrumentos de delegação de serviços públicos a entidades sem fins lucrativos possivelmente existentes, mas tão somente citar aqueles que estão em constante debate, de modo que se possa conhecer suas principais características e finalidades.

3.1 CONVÊNIOS

Os convênios são instrumentos usualmente adotados na Administração Pública para buscar, em comunhão de esforços, resultados de interesse comum dos participantes. Segundo Di Pietro (2015b), podem ser utilizados pelo Poder Público para associar-se tanto com outras entidades públicas quanto com entidades privadas.

É comum que se dê aos convênios, quando firmados, outras designações, como Termo de Cooperação, Acordo de Colaboração, entre outros. Em geral, essas expressões não correspondem a um instituto específico do Direito Administrativo, ressalvados os Termos de Parceria e, mais recentemente, os Termos de Colaboração e de Fomento, instrumentos que serão analisados mais adiante. Em concordância com Carvalho Filho (2016, p. 373), mais importante que a denominação, porém, é o conteúdo, que se caracteriza pelo intuito de recíproca cooperação.

Não há legislação específica que preveja esse tipo de instituto, mas a Lei n. 8.666/1993, que institui normas de licitações e contratos da Administração

Pública, dispõe, em seu art. 116, que “Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração” (BRASIL, 1993).

Apesar de o dispositivo estar incluído na norma que trata de contratos administrativos, o convênio não pode ser considerado como seu sinônimo. Na obra de Meirelles (2010, p. 432-433), fica clara a distinção entre os dois instrumentos:

Convênio é acordo, mas não é contrato. No contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio, os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Por outras palavras: no contrato há sempre duas partes (podendo ter mais de dois signatários), uma que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço etc.), outra que pretende a contraprestação correspondente (o preço ou qualquer outra vantagem), diversamente do que ocorre no convênio, em que não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões. Por essa razão, no convênio a posição jurídica dos signatários é uma só, idêntica para todos, podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um, segundo suas possibilidades, para a consecução do objetivo comum, desejado por todos.

O autor enuncia ainda que essa igualdade jurídica dos signatários do convênio e da ausência de vinculação contratual entre eles permite que qualquer deles denuncie e retire sua cooperação quando assim desejar, respondendo apenas pelas obrigações do tempo em que participou voluntariamente do acordo (MEIRELLES, 2010, p. 433).

Também em decorrência da natureza do convênio, a doutrina entende que sua celebração, em regra, prescinde de prévia licitação. Isso porque, diferente do que ocorre nos contratos, a Lei n. 8.666/1993 somente se aplica aos convênios no que couber. Carvalho Filho (2016, p. 371) registra que dificilmente se caracterizará a competitividade na celebração do acordo, pois no verdadeiro convênio não ocorre projeção de lucro e os recursos empregados são voltados a cobrir os custos da operacionalização do acordo, de forma que se torna inviável a realização de licitação.

A celebração de convênio, nos termos da Lei n 8.666/1993 (art. 116, §1º), será precedida da aprovação de plano de trabalho formulado pela organização interessada, que deverá explicitar informações mínimas, como a identificação do objeto a ser executado, as metas a serem atingidas, as etapas ou fases de execução, o plano de aplicação dos recursos financeiros, o cronograma de desembolso e a previsão de início e fim da execução do objeto.

No que trata dos repasses de verba, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (art. 116, §3º) conjectura situações em que as parcelas do convênio ficarão retidas em decorrência de impropriedades, até que estas tenham sido sanadas. Entre essas impropriedades, podem ser citadas possível inconsistência da comprovação da regular aplicação de parcela anteriormente recebida, desvio de finalidade na aplicação de recursos, atrasos injustificados na execução do convênio, entre outras.

Além de estar obrigado a prestar contas ao ente repassador da verba, nos termos do art. 116, § 5º da Lei 8.666/1993, o executor do convênio se sujeitará também à fiscalização pelo Tribunal de Contas, por se enquadrar no previsto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, como administrador de dinheiro público.

Destaca-se, todavia, que, com a recente entrada em vigor da Lei n. 13.019/2014, sobre a qual se discutirá com mais detalhes adiante, parte do que aqui foi exposto deixou de ser aplicável aos acertos entre o Poder Público e entidades sem fins lucrativos. Isso porque a mencionada Lei estabeleceu, em seu art. 84, que as parcerias entre as instituições públicas e as privadas sem fins lucrativos deverão ser estabelecidas mediante Termos de Colaboração e Termos de Fomento, permanecendo regidos pelo art. 116 da Lei n. 8.666/1993 somente os convênios entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculados e aqueles celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos que participam do sistema único de saúde de forma complementar, nos termos previstos no art. 199, §1º da Constituição Federal.

3.2 CONTRATOS DE GESTÃO

A figura do contrato de gestão, no âmbito da reforma do aparelho do Estado, foi considerada elemento estratégico para as mudanças que se pretendiam implementar. Previsto por diferentes leis que lhe apresentam variados tratamentos, tem como finalidade básica “possibilitar à Administração Superior fixar metas e prazos e execução a serem cumpridos pela entidade privada ou pelo ente da Administração indireta, a fim de permitir melhor controle de resultados” (MEIRELLES, 2010, p. 273).

Foram duas as formas existentes de contrato de gestão idealizadas pela reforma gerencial. A primeira delas, prevista na Lei n. 9.637/1998 (BRASIL,

1998a), como instrumento de parceria entre Poder Público e organizações sociais para prestação de serviços não exclusivos do Estado, e a segunda como uma forma de concessão de maior autonomia às entidades da Administração Indireta qualificadas como Agências Executivas (art. 51, § 2º, da Lei n. 9.649/1998) (BRASIL, 1998b).

No tocante ao contrato de gestão com as Agências Executivas, mesmo que não se enquadre no escopo deste trabalho, vale comentar que se tornou um instrumento de pouca eficácia na realidade da Administração Pública brasileira que, regida pelo princípio da legalidade, ficou impossibilitada de estabelecer, meramente por meio de contrato, direitos não previstos em lei. Nesse sentido, a obra de Meirelles (2010, p. 274) salienta que “o contrato de gestão não é fonte de direitos. Ele é simplesmente um fato jurídico que permite a aplicação de determinados benefícios previstos em lei”.

Ao contrário, os contratos de gestão formalizados com as organizações sociais vêm ganhando força no país, adotados, nos mesmos moldes federais, também por estados e municípios.

Entende-se por contrato de gestão, para fins da Lei n. 9.637/1998 (BRASIL, 1998a), o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas de ensino, pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.

Esse instrumento, diferente da denominação que recebe, não se refere propriamente a um contrato, visto que não há interesses contrapostos. Na acepção de Carvalho Filho (2016, p. 375), assemelha-se mais, em razão de sua fisionomia e objeto, ao convênio, o qual possui maior compatibilidade com o regime de parceria a que se refere o contrato de gestão.

Por conta dessa natureza de cooperação intrínseca ao contrato de gestão, no que toca ao interesse público a ser perseguido, a lei prevê hipótese de dispensa de licitação, admitindo, em consequência, a contratação direta com a organização social. Com efeito, a Lei n. 9.648/1998, que alterou a lei de licitações e contratos, beneficiou as organizações sociais ao incluir o inciso XXIV em seu artigo 24, inserindo a celebração dos referidos contratos de gestão entre as hipóteses de dispensa.

Para que estejam habilitadas a firmar contratos de gestão com a Administração Pública, as entidades privadas sem fins lucrativos devem ser qualificadas como organizações sociais. Aragão (2013, p. 709) alega que essa qualificação não se trata de transformação ou criação de uma nova pessoa jurídica, pois as instituições não perdem sua natureza jurídica original de associações civis, fundações privadas etc., mas de um título concedido a determinadas entidades que atendam às exigências legais.

Meirelles (2010, p. 407-408) destaca que a qualificação de uma entidade como organização social é feita a título discricionário, isto é, cabe à autoridade da área de atividade correspondente ao seu objeto social analisar os critérios de conveniência e oportunidade para sua habilitação. Todavia, a Administração há de justificar devidamente o porquê da outorga, ou não, do título, já que “todo e qualquer ato administrativo deve ser motivado, principalmente aqueles resultantes do poder discricionário, pois são precisamente estes que precisam estar embasados na clara demonstração do interesse público que os fundamenta”.

A discricionariedade para conferir a comentada qualificação, todavia, esbarra em requisitos legais, previstos no artigo 2º da Lei n. 9.637/1998, que exigem a comprovação do registro de ato constitutivo da entidade, o qual deve dispor obrigatoriamente sobre determinadas matérias, entre as quais podem ser citadas a natureza social de seus objetivos e a finalidade não lucrativa, a previsão de órgãos de deliberação com representação do Poder Público e membros da comunidade, a obrigatoriedade de publicação anual de relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão, entre outros.

Cumpridos todos os requisitos, dá-se ocasião à celebração do contrato de gestão, que “servirá de instrumento para estabelecer-se um vínculo jurídico entre a organização social e a Administração Pública” (DI PIETRO, 2015b, p. 279). Nele são especificados o programa de trabalho a ser desenvolvido pela organização social, as metas a serem atingidas, os prazos de execução, bem como os critérios de avaliação de desempenho a serem utilizados. Estabelecer-se-á, ainda, os limites e critérios para despesas com remunerações e vantagens a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das entidades qualificadas como organizações sociais (art. 7º). Como contrapartida, o Poder Público auxilia a execução dessas atividades, seja pela destinação de recursos orçamentários (art. 12), bens públicos, incluindo imóveis (art. 13), ou pela cessão de servidor público, com ônus para o Estado (art. 14).

Mello (2012, p. 243) assim resume o contrato de gestão:

Uma vez qualificada como “organização social” e tendo travado contrato de gestão – que será “elaborado de comum acordo” entre o Poder Público e a entidade privada e discriminará as respectivas atribuições, responsabilidades e obrigações (art. 6º) –, a pessoa estará, nesta conformidade, apta a receber bens públicos em permissão e sem licitação prévia (art. 12, § 3º), não havendo restrição alguma a que se trate também de bens imóveis, ser beneficiária de recursos orçamentários (art. 12) e de servidores públicos que lhe serão cedidos a expensas do erário público (art. 14)! Caberá ao Poder Público fiscalizar o cumprimento do programa de trabalho proposto no contrato, com suas metas e prazos de execução verificados segundo critérios objetivos de avaliação de desempenho, mediante indicadores de qualidade e produtividade (art. 7º, I, c/c art. 8º).

Diante da permissão legal de serem destinados às organizações sociais recursos financeiros e bens pertencentes ao patrimônio público, a mesma lei também exige que sejam fiscalizadas, pela Administração Pública, as atividades pertinentes ao contrato de gestão, pela análise de prestações de contas e relatórios comparativos de metas e resultados expedidos pela entidade (art. 8º, §1º da Lei n. 9.637/1998), bem como acompanhamento periódico pela comissão de avaliação que, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, deve comunicar ao Tribunal de Contas e também, quando assim exigir a gravidade dos fatos, ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União.

A Lei n. 9.637/1998 prescreve ainda que, se for constatado o descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão, pode a Administração Pública, mediante prévio processo administrativo que assegure ampla defesa, desqualificar a entidade como organização social. Frisa-se que, quando da sua elaboração, a referida lei teve como objetivo não apenas autorizar a celebração de contratos de gestão com organizações sociais, para fomentar entidades da sociedade civil existentes, em paralelo à atuação estatal já em execução, mas estabeleceu também o Programa Nacional de Publicização, que se referia, na verdade, à extinção de órgãos ou entidades públicas e à consequente absorção de suas atividades pelas organizações sociais.

Esses e outros aspectos suscitaram inúmeras controvérsias acerca da constitucionalidade da norma, desde a necessidade de licitação para celebração do instrumento, a possibilidade de transferência de atividades estatais para entidades do terceiro setor, até, como lembra Medauar (2015, p. 120), a obrigatoriedade de prestação de contas aos Tribunais de Contas.

Algumas dessas controvérsias tornaram-se objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.923, proposta, em 1998, pelo Partido dos Trabalhadores e pelo Partido Democrático Trabalhista. O julgamento da ação, sucedido somente em 2015, considerou-a procedente em parte, para conformar sua interpretação à Constituição Federal, para que sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, por parte da Administração Pública, o procedimento de qualificação das organizações sociais, a celebração do contrato de gestão e a dispensa de licitação para contratações nos termos do art. 24, XXIV da Lei n. 8666/1993 e, por parte das organizações sociais, a celebração de contratos com terceiros quando realizados com recursos públicos e sua seleção de pessoal, afastada qualquer interpretação que restrinja o controle pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas.

Dessa feita, apesar das inúmeras críticas dos doutrinadores brasileiros à composição do instrumento, o Supremo Tribunal Federal manifestou-se pela constitucionalidade da lei que o instituiu e autorizou, por conseguinte, a utilização do contrato de gestão pelos órgãos públicos, desde que sua celebração tenha por consideração os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

3.3 TERMOS DE PARCERIA

De modo semelhante ao contrato de gestão, cuida-se o termo de parceria de um instrumento específico, criado pela Lei n. 9.790/1999 (BRASIL, 1999), passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), com vistas à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para fomento e execução de atividades de interesse público.

Também em semelhança àquele instrumento, o termo de parceria não se insere nos contratos propriamente ditos, porque não existe entre os órgãos signatários interesses contraditórios, mas convergentes (CARVALHO FILHO, 2016, p. 379). O instrumento só pode ser firmado com as chamadas OSCIPs, qualificação concedida às entidades sem fins lucrativos pelo poder público.

A qualificação como OSCIP somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos

uma das finalidades previstas no art. 3º da Lei n. 9.790/1999, como a promoção da assistência social, da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico, a promoção gratuita da educação ou da saúde, segurança alimentar e nutricional, proteção do meio ambiente, estudos, pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, entre outras estabelecidas naquele diploma legal. Segundo a nova redação dada ao art. 1º pela Lei n. 13.019/2014, as OSCIP devem também ter sido constituídas e encontrarem-se em funcionamento regular há, no mínimo, três anos.

Além disso, exige-se que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos, que devem expressar, obrigatoriamente, formalidades que visem garantir a boa gestão dos recursos públicos, impeçam aferição de vantagens pessoais em decorrência da participação do processo decisório da entidade, prevejam constituição de conselho fiscal que possa opinar sobre operações financeiras e contábeis e que, também, institua que remuneração para dirigentes e prestadores de serviço respeitem os valores praticados no mercado, bem como outras ferramentas previstas no art. 4º da Lei n. 9.790/1999. Algumas categorias de pessoas jurídicas estão impedidas de se qualificar como OSCIP, por força do previsto no art. 2º da lei, como é o caso das sociedades comerciais, entidades sindicais, entre outras.

Diferente do que se dá no caso das organizações sociais, a outorga da qualificação de OSCIP é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos (art. 1º, § 2º). O termo de parceria, firmado de comum acordo, discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias e terá como cláusulas essenciais a do objeto, com a especificação do programa de trabalho, a de estipulação de metas e resultados a serem atingidos, bem como prazos de execução, a previsão de receitas e despesas para seu cumprimento, o detalhamento da remuneração de pessoal a ser paga com recursos provenientes da parceria, entre outras (art. 10).

Também, nos termos do art. 14 da Lei das OSCIPs (BRASIL, 1999), a organização parceira deve publicar, no prazo máximo de trinta dias da data de assinatura do termo, regulamento próprio que contenha os procedimentos a serem adotados para contratação de obras e serviços e para compras quando forem empregados os recursos provenientes do Poder Público.

A execução do termo de parceria será ainda acompanhada por comissão de avaliação, composta de comum acordo entre órgão parceiro e OSCIP. Caso a

comissão tome conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública, deve dar imediata ciência ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária (arts. 11 e 12 da Lei n. 9.790/1999).

Diante de tais características, percebem-se inúmeras semelhanças entre os termos de parceria e os contratos de gestão sobre os quais se discutiu no tópico anterior. Carvalho Filho (2016, p. 380) aponta que o núcleo central de ambos os instrumentos é a parceria entre o Estado e a entidade privada na busca de objetivos de interesses comum e benéficos à coletividade e que os dois retratam novas formas de prestação de serviços públicos, mas, logicamente, existem pontos específicos que distinguem seus regimes. Um deles é a participação de agentes do Poder Público na estrutura da entidade, uma vez que ela é exigida nos Conselhos de Administração das organizações sociais, enquanto nos termos de parceria não é feita essa imposição.

Alguns autores, como é o caso de Queiroz (2011, p. 57), entendem o termo de parceria como um aperfeiçoamento do modelo dos contratos de gestão, pelos requisitos mais rígidos estabelecidos pela lei, pela ampliação do controle social das entidades (art. 11, § 3º da Lei 9.790/1999) e pelo fato de que, no caso de extinção da OSCIP, fica obrigada a transferir seu patrimônio para entidade similar.

3.4 TERMOS DE COLABORAÇÃO, TERMOS DE FOMENTO E ACORDOS DE COOPERAÇÃO

Conhecida como “Marco Regulatório do Terceiro Setor”, a Lei n. 13.019/2014 (BRASIL, 2014) 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, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. As entidades, designadas genericamente na lei como “organizações da sociedade civil”, são aquelas integrantes do terceiro setor que a lei especifica como sendo as entidades privadas sem fins lucrativos, as sociedades cooperativas sociais e as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou projetos de interesse público que não sejam destinados a fins exclusivamente religiosos.

O texto original da lei em análise alcançava todas as entidades do terceiro setor que fizessem parceria com o poder público, mesmo as OSCIPs, as fundações de apoio, os serviços sociais autônomos, entre outras. Tratava-se de um leque bastante abrangente, que submetia, mesmo que subsidiariamente, parte dos instrumentos de parceria já existentes aos preceitos da Lei n. 13.019/2014. No entanto, antes mesmo de sua entrada em vigor, a Lei n. 13.204/2015 fez modificações significativas em seu texto, e incluiu no artigo 3º novas hipóteses em que o marco regulatório deixa de ser aplicado, incluídas entre elas os contratos de gestão e os termos de parceria.

Do mesmo modo, não se aplicam às parcerias regidas pela Lei n. 13.019/2014 os convênios entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculados e aqueles celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos que participam do sistema único de saúde de forma complementar, nos termos previstos no art. 199, §1º da Constituição Federal (art. 84), que continuarão a ser regidos pelo artigo 116 da Lei n. 8.666/1993.

Percebe-se que, como regra, os institutos previstos na Lei n. 13.019/2014 aplicam-se basicamente às parcerias que antes eram celebradas pela administração pública na forma de convênios e que não mais se emolduram no artigo 116 da Lei n. 8.666/1993.

Os instrumentos de parceria disciplinados pela lei são o termo de colaboração, o termo de fomento e o acordo de cooperação. *Termo de colaboração* é o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública, envolvendo a transferência de recursos financeiros (art. 2º, VII). O *termo de fomento*, de modo semelhante, é o instrumento de formalização de parcerias propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros (art. 2º, VIII). Os *acordos de cooperação* são os instrumentos de formalização de parcerias que não envolvam a transferência de recursos financeiros (art. 2º, VIII-A).

Em qualquer caso, para que sejam firmadas as parcerias, deve ser realizado o procedimento de chamamento público, destinado a selecionar organização da sociedade civil, com observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade

administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e outros princípios que lhes são correlatos. A celebração dos instrumentos só não será precedida de chamamento público nas hipóteses previstas na própria lei (art. 24), que inclui, por exemplo, hipóteses de dispensa (art. 30) e inexigibilidade (art. 31) do chamamento.

Outros requisitos exigidos para celebração de termo de colaboração ou termo de convênio, previstos no artigo 33, V, é que a entidade deve possuir um período mínimo de existência, com cadastro ativo, ter experiência prévia na atividade objeto da parceria e possuir instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para desenvolvimento dessas atividades.

A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da aprovação, pela Administração, do plano de trabalho a ser executado pela organização da sociedade civil (art. 35, IV), o que servirá de parâmetro para pesquisa de satisfação dos beneficiários (art. 58, §2º) e justificará a aplicação de sanções à organização da sociedade civil que executar a parceria em desacordo com o plano (art. 73).

Os artigos 39, 40 e 41 da Lei n. 13.019/2014 tratam das vedações na celebração de parcerias. Di Pietro (2015b, p. 642) afirma que no art. 39 são estabelecidas vedações que correspondem ao impedimento da organização da sociedade civil que, em nome da eficiência e da razoabilidade, devem ser verificados durante o chamamento público. Ficou proibida também a celebração de parcerias relacionadas à delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas de Estado (art. 40).

É vedado, ainda, utilizar recursos da parceria para finalidade alheia ao seu objeto e para pagamento, a qualquer título, de servidor ou empregado público, salvo nas hipóteses previstas em lei específica ou na lei de diretrizes orçamentárias (art. 45). Se verificadas impropriedades na aplicação dos recursos, as parcelas poderão ficar retidas até que as irregularidades sejam sanadas (art. 48).

O texto legal se volta para a transparência (arts. 10 a 12) e para a participação social (arts. 13 a 15), ao prever, por exemplo, que a prestação de contas e todos os atos que dela decorram sejam disponibilizadas em plataforma eletrônica que permita a visualização por qualquer interessado (art. 65), assim como ao estabelecer o Procedimento de Manifestação de Interesse Social, por meio do

qual as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos podem apresentar projetos de atividades a serem prestadas em parceria com o Poder Público que, se for aceito, dará origem a chamamento público para selecionar a entidade mais apta a executá-lo.

Sobre a lei em comento, Medauar (2015, p. 124) sustenta que “se revela excessivamente minuciosa, burocratizando em alto grau os vínculos entre a Administração e as entidades privadas sem fins lucrativos, em linha oposta a inúmeros ordenamentos ocidentais, cuja linha está na simplificação administrativa”. A opinião do autor não é compartilhada por outros estudiosos que, em certa conta, viram a normatização dos instrumentos a serem celebrados com organizações da sociedade civil como uma importante disciplina jurídica sobre matéria que até então carecia de regulamentação, especialmente se considerado que a falta de requisitos mais severos oportunizou abusos na utilização desses instrumentos.

Nesse sentido se manifesta Di Pietro (2015b, p. 310), ao defender que “a Lei n. 13.019/2014 adotou uma série de medidas que, se devidamente monitoradas pelos órgãos de controle, podem contribuir para moralizar as parcerias com as entidades do terceiro setor e corrigir abusos que atualmente se verificam”. Oliveira (2015, p. 348) esclarece:

Em verdade, o novo marco regulatório incorpora, em grande medida, as exigências e recomendações, apresentadas pela doutrina e jurisprudência, inclusive dos Tribunais de Contas, para parcerias entre as Administrações Públicas federal, estaduais, distritais e municipais, de um lado, e as OSCs, de outro lado, com o objetivo de implementar a Administração Pública consensual e de resultados.

Por ser bastante recente, pelo menos no que se refere à sua entrada em vigor, a Lei n. 13.019/2014 ainda está na fase inicial para demonstrar sua aplicabilidade prática. Não obstante, ao estabelecer critérios definidos e menos discriminatórios para estabelecimento de parcerias entre o setor público e as entidades sem fins lucrativos, bem como ferramentas para acompanhamento e penalização da execução das atividades realizadas pelas organizações do terceiro setor, tem sido vista pela maioria dos administrativistas como uma norma que busca moralização dessa forma de aplicação dos recursos orçamentários e de prestação de serviços públicos.

4 PROBLEMAS REMANESCENTES DOS INSTRUMENTOS DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS A ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS

A participação das entidades sem fins lucrativos na prestação de serviços públicos é hoje uma realidade na Administração Pública brasileira. Independente da qualificação que recebem e do instrumento que delega a essas entidades a prestação dos serviços, verifica-se nítido crescimento dessa forma de parceria, em qualquer unidade da Federação.

Segundo pesquisa divulgada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2012, p. 9), acerca da transferência de recursos federais para entidades sem fins lucrativos, é comum ocorrer forte variação anual na destinação de recursos a essas organizações, para mais ou para menos, mas, em longo prazo, marca-se uma tendência crescente dos valores repassados. A título de visualizar esse crescimento, vale conhecer alguns dos valores repassados a essas entidades pela União. Em 2010, segundo a pesquisa, a transferência de valores alcançou o montante de pouco mais de R\$ 4 bilhões (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012, p. 10). Já em 2015, dados do Portal da Transparência do Governo Federal demonstram que o valor total transferido foi superior a R\$ 8 bilhões.

Não obstante, a utilização desses instrumentos de vínculo entre Estado e organizações da sociedade civil para prestação de serviços públicos tem sido efetuada muitas vezes de forma equivocada, seja pelo desvio de sua finalidade, seja pelas irregularidades na aplicação dos recursos públicos. Lamentavelmente, tem sido comum, nos últimos anos, notícias sobre supostos desvios nos recursos repassados, como a que deu origem, em 2007, à CPI das ONGs no Congresso Nacional, que tornou público o esquema de desvio de verbas do Programa “Segundo Tempo”, do Ministério do Esporte, em 2011 (D’AGOSTINO, 2011), entre outras veiculadas rotineiramente na imprensa nacional.

Não se pode conjecturar que, em qualquer caso de repasse de recursos públicos a entidades sem fins lucrativos, indiscriminadamente, ocorrerá algum tipo de desvio. Distintamente, destaca-se que muitas dessas entidades realizam seu trabalho de maneira séria e proba.

É preciso reconhecer, porém, que a forma como alguns desses instrumentos de delegação de serviços públicos a entidades sem fins lucrativos foi conce-

bida e mesmo os motivos que embasaram sua criação, compreendendo falhas significativas que acabam por contribuir pela sua má utilização, se este for o intuito do gestor público.

Pretende-se, nesse contexto, apontar e debater, nos próximos tópicos, algumas dessas falhas, não como uma forma de objetar completamente a utilização dos mencionados instrumentos, mesmo porque, considerando-se a tendência de crescimento da celebração de parcerias entre Administração Pública e entidades sem fins lucrativos, seria fantasioso falar na extinção desses instrumentos. Nada impede, todavia, que suas falhas sejam conhecidas, de modo que eles possam ser constantemente repensados e aprimorados.

4.1 DEBILIDADE DAS JUSTIFICATIVAS DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO NO BRASIL

As primeiras falhas que podem ser apontadas na concepção dos instrumentos de delegação de serviços públicos a entidades sem fins lucrativos são imputadas às próprias justificativas que deram origem à Reforma Gerencial do Estado.

Nesse tocante, a primeira observação a ser feita é o tratamento dispensado à Constituição pelos reformistas e à interpretação dada, nos termos da reforma gerencial, aos dispositivos que buscavam assegurar direitos aos cidadãos e dificultar a ingerência da máquina estatal. Não há dúvidas de que a carta constitucional previu uma infinidade de atividades que deveriam ser desenvolvidas pelo Estado, exigindo da Administração muito mais do que se dispunha a realizar até sua promulgação, assim como o enrijecimento administrativo que visava assegurar a adequada utilização dos recursos públicos.

Violin (2006, p. 58-59) chama a atenção para o fato de que, ao contrário do que foi alegado pelos gerencialistas, a Constituição de 1988 defendia a prestação de um serviço público de qualidade, livre do patrimonialismo vigente no Estado brasileiro:

Os vícios da Administração Pública brasileira não são advindos do modelo burocrático, como defendem os gerencialistas, pois a não efetivação dos ideais de Max Weber é que mantém o clientelismo, fisiologismo e nepotismo. [...] A fuga aos ideais burocráticos e a aplicação do gerencialismo fez com que a Administração Pública brasileira perdesse seus melhores quadros, desestruturando-a, diminuiu os recursos financeiros na prestação direta dos serviços sociais, tra-

zendo equivocadamente para a esfera pública ideais de competição, individualismo e o fim das utopias, com um retorno claro ao patrimonialismo. (VIOLIN, 2006, p. 58-59).

Fez-se conveniente, aliás, se analisado do ponto de vista dos gestores públicos que pretendiam implantar uma reforma do aparelho do Estado no Brasil, que o discurso adotado no PDRAE fosse determinista a ponto de persuadir de que não havia outra resposta à situação vivenciada no país a não ser reduzir o tamanho do Estado e repassar atividades estatais ao setor privado, como único modo de equilibrar as contas públicas. As justificativas utilizadas para fundamentar esse discurso, no entanto, demonstram-se privadas de solidez e não conseguem se sustentar frente aos três aspectos simples sobre as circunstâncias políticas nas quais o PDRAE foi elaborado.

O primeiro deles deriva do argumento de crise do Estado de bem-estar social. Em verdade, nunca se firmou no Brasil esse modelo de Estado que, muito embora tenha sido idealizado pelo constituinte originário, não perdurou por tempo suficiente para que pudesse ser implementado na realidade brasileira. Em 1995, quando o PDRAE foi lançado, muitos serviços públicos não tinham sequer sido devidamente estabelecidos e dificilmente significariam um inchaço tão grande da máquina estatal a ponto de denotar uma crise.

Nesse sentido, Violin (2006, p. 20) argumenta que a adoção da ideia da crise do “Estado-Providência” se torna inadequada sem que se tenha usufruído verdadeiramente dele. Ademais, segundo o autor, se realmente havia crise fiscal do Estado, estaria mais relacionada ao uso político e econômico do capital de forma ineficiente e circunscrita em corrupção, de tal maneira que não seria o gerencialismo a apresentar solução para esses problemas (VIOLIN, 2006, p. 57).

Como segundo contraponto às justificativas do PDRAE, pode-se citar o contraditório argumento de que não se poderia manter, às expensas dos cofres públicos, a prestação de serviços públicos pelo Estado. Ao transferir os serviços públicos a entidades sem fins lucrativos, não obrigatoriamente deixará o Estado de arcar com custos do serviço público. Violin (2006, p. 29) considera que, em regra, as parcerias incluem o repasse de recursos financeiros às entidades privadas, de modo que os custos se mantêm, ainda que sejam outras pessoas a prestá-los. A manutenção dos dispêndios se dá especialmente naqueles serviços que a Constituição descreve como *dever* do Estado, como saúde e educação.

A esse respeito, cita-se, como exemplo, no Estado de Santa Catarina, a transferência da gestão do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU para organização social em 2012. De acordo com levantamento da Comissão de Saúde na Assembleia Legislativa do Estado (MELO, 2015), o Executivo gastava cerca de R\$ 3 milhões de reais por mês com a prestação direta do serviço, antes da transferência. Em 2016, o repasse mensal à SPDM ultrapassava R\$ 9 milhões, sem que tenha ocorrido qualquer melhoramento na prestação dos serviços (ASSOCIAÇÃO PAULISTA..., 2016). No caso em tela, ao contrário de desoneração, o Estado arcava com custos superiores aos da prestação direta do serviço.

O terceiro argumento a ser rebatido é a ideia reformista de que a aproximação do serviço público com o setor privado traria maior eficiência e qualidade ao desenvolvimento das atividades prestadas ao cidadão. Essa afirmação não é necessariamente verdadeira, visto que entidades estatais regidas em conformidade com os preceitos constitucionais podem exercer de maneira bastante eficiente e eficaz os serviços dos quais são encarregadas, como é o caso das universidades federais, que são referências na produção de conhecimento acadêmico, inclusive em situação de superioridade a grande parte das entidades privadas.

Barbado (2003, p. 314) comenta que, na elaboração do plano diretor do PDRAE, que adotou a premissa irrefutável de que o aparato estatal é ineficiente por natureza, haveria contaminação da ideologia do governo por “um fetichismo de mercado, ao associar a ineficiência a toda e qualquer organização estatal, e atribuir eficiência, dinâmica e modernidade às lógicas de organização do setor privado”, mesmo porque, em nenhum momento, cogitou-se o aprimoramento da prestação de serviços pelo próprio Estado.

Leva-se a crer, portanto, que os motivos que levaram à proposição da reforma gerencial do Estado não são aqueles expostos no PDRAE, ou que pelo menos não são os únicos, haja vista a fragilidade dos argumentos utilizados.

4.2 DESCONSIDERAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DAS ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS PARA DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

É comum que as normas regulamentadoras dos instrumentos de delegação de serviços públicos prevejam quais tipos de entidade estão aptas a celebrá-los, previsões que se relacionam, geralmente, com a forma de composição

da entidade e seu objeto social, sem se preocupar, contudo, com a qualificação técnica necessária para prestação dos serviços a serem delegados.

Por outro lado, algumas normativas determinam que as entidades signatárias devem comprovar sua capacidade técnica e gerencial, como é o caso do Decreto n. 6.170/2007 (BRASIL, 2007), que regulamenta as transferências de recursos mediante convênios no âmbito da União. No entanto, mesmo essas deixam de especificar a forma como se dará a comprovação da qualificação. Na maioria dos casos, o atendimento desse requisito se dá mediante simples apresentação de “Declaração de Capacidade Técnica e Gerencial”.

De forma semelhante se dão também os contratos de gestão e os termos de parceria. Rodrigues (2012, p. 169) discorre sobre a desconsideração da capacidade técnica das organizações sociais nos requisitos previstos pelo legislador para qualificação dessas entidades, já que o ato de qualificação está envolto por requisitos que não parecem garantir um efetivo controle das atividades desenvolvidas pelas entidades. Nesse sentido, pode-se expor o caso do “Conselho de Administração [...], cuja eficácia e utilidade são discutíveis, ao mesmo tempo em que se opta por dispensar a entidade candidata da necessidade de demonstração de qualquer habilitação técnica e econômico-financeira mais minuciosa”.

A inércia da Administração Pública em obter comprovação da capacidade das entidades sem fins lucrativos com quem pretende firmar parcerias pode culminar na irregular aplicação dos recursos públicos. Identificar com precedência a incapacidade técnica de determinada organização possibilita que os recursos venham a ser aplicados em atividades que de fato serão executadas e reverterão benefícios para a sociedade.

Destaca-se, por outro lado, que a Lei n. 13.019/2014, buscou aprimorar os instrumentos de parceria, ao determinar requisitos mínimos de qualificação dessas entidades ao exigir tempo mínimo de existência, experiência prévia comprovada no objeto da parceria, comprovação de instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para desenvolver as atividades previstas na parceria (art. 33, V). A mencionada lei também alterou o texto da Lei das OSCIPs (Lei n. 9.790/1999) e passou a exigir que, para qualificar-se, a entidade sem fins lucrativos precisa comprovar funcionamento regular há, no mínimo, três anos. Lembra-se, no entanto, que a referida norma não se aplica aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais.

4.3 PARCERIA COM O SETOR PRIVADO COMO FUGA AO REGIME JURÍDICO PÚBLICO

Embora tenham sido apresentadas justificativas para a reforma gerencial, a fragilidade de seus argumentos, como se viu, levou a doutrina administrativista a suspeitar da existência de outros motivos não explicitados, em que o principal seria o anseio pela fuga do regime jurídico de Direito Público. Sobre essa feição, Di Pietro (2015b, p. 329) comenta que, em decorrência do tratamento equivalente entre a Administração Direta e a Indireta dado pelo texto constitucional, “aliada à tradição brasileira de desprezo à legalidade, de nepotismo, de apadrinhamento, [...] levaram à procura de mecanismos de fuga ao regime jurídico administrativo”.

Barbado (2003, p. 319) considera que os defensores dessa nova administração pública nos moldes gerenciais pregam uma flexibilização, na verdade, do princípio da legalidade. Ao determinar que a ênfase maior passasse a ser nos resultados, nas metas e não nos procedimentos, impôs que matérias vitais como licitações, contratações de bens e serviços, bem como seleção e contratação dos servidores públicos, seguissem esses modelos mais flexíveis, em detrimento, muitas vezes, do legítimo interesse público.

De modo semelhante, Nascimento (2006, p. 253) comenta que, se por um lado, a administração gerencial promove flexibilização e autonomia, por outro, cria “uma região de fronteira entre público e privado, que pode se constituir em um ‘limbo’ perigoso”, pois permite procedimentos típicos da esfera privada, com a chancela do estado. Segundo o autor, “pode-se dizer que o gerencialismo não oferece garantias do ponto de vista da sustentação do interesse público” (NASCIMENTO, 2006, p. 253).

Essa suposta contrariedade da flexibilização da Administração ao real interesse público, segundo os autores mencionados, decorre do fato de que a Constituição, ao prever procedimentos rígidos para a gestão da coisa pública, visava proteger aqueles bens considerados de todos, dificultando sua malversação por gestores que não estivessem bem-intencionados. Ao criar práticas que fogem a essas regras, submetendo recursos públicos e prestação de serviços ao regime de Direito Privado, o gerencialismo concedeu maior liberdade para a disposição do dinheiro público, o que abre possibilidades para sua utilização com finalidades que não são, de fato, públicas, exatamente o que a Constituição buscou evitar

ao estabelecer regras austeras e princípios limitadores para a Administração Pública.

No entender de Queiroz (2011, p. 59), outras irregularidades acabam ainda por ser perpetradas por meio dessas entidades, entre as quais podem ser citadas falsas transações comerciais com empresas fantasmas, nepotismo indireto, lavagem de dinheiro ilícito, uso político-eleitoreiro de recursos públicos, favorecimentos pessoais, burla das exigências de licitação e de concurso público e contratação irregular de pessoal.

Diante dessa realidade, muito embora as entidades sem fins lucrativos não sejam integrantes da Administração Pública, faz-se indispensável a incidência de algumas normas de direito público na gestão dos recursos repassados, a exemplo do que já se comentou no tópico 3 deste trabalho. Para que se possa evitar ou minimizar esses desvios, é também relevante a implantação de um sistema eficiente e integrado de controle, com participação do órgão que instituiu a parceria, dos órgãos de controle externo e mesmo da sociedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações políticas e históricas brasileiras em muito influenciaram a organização da Administração Pública como é atualmente. O enrijecimento burocrático trazido pelo constituinte de 1988 deu causa à Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, que propôs, entre outras mudanças, uma redução do aparelho administrativo, com a transferência dos serviços categorizados como não-exclusivos a entidades do setor privado, inclusive com a criação de instrumentos que permitiram a prestação dos serviços, antes sob responsabilidade do Estado, por entidades da sociedade civil sem fins lucrativos.

Os instrumentos mencionados, respeitadas as características e os requisitos próprios, possibilitam a delegação de serviços públicos a entidades sem fins lucrativos, que passam a prestá-los, em geral, por meio de contrapartida financeira do Estado. Trazem como vantagem, em tese, a submissão ao regime jurídico de direito privado, o que traria mais dinamicidade e flexibilidade à gestão dos serviços prestados.

A criação desses instrumentos, no entanto, demonstrou-se permeada por fragilidades, e a sua implementação acarreta, exatamente por conta da flexibilidade a eles inerentes, situações que a Constituição tentou evitar ao definir pro-

cedimentos burocráticos para a gestão pública. Entre as críticas que podem ser feitas a esses instrumentos, tem-se, em primeiro lugar, que a justificativa dada a sua criação na verdade não se sustenta, visto que, embora as atividades deixem de ser prestadas pelo Estado, seus custos continuam suportados por ele, e a transferência tampouco representou melhoria na prestação dos serviços. Além disso, apesar de algumas das leis que criam os instrumentos exigirem qualificação técnica para a assunção da prestação dos serviços, esse requisito é, em geral, desconsiderado, exigindo-se tão somente uma declaração dos responsáveis, sem, contudo, aferir sua veracidade.

A principal crítica, porém, tem relação com a fuga do regime jurídico administrativo, haja vista que, pelo fato de as entidades pactuantes serem privadas, não estão submetidas ao regime constitucional público. Ainda que indiretamente, essa fuga cria alternativas para a má utilização dos recursos públicos e dá azo a irregularidades na utilização dos repasses, visto que, se com critérios rígidos e bem definidos para a Administração Pública já ocorrem irregularidades, ao não se submeterem totalmente a esses critérios, as entidades privadas sem fins lucrativos podem mais facilmente vir a ser utilizadas para interesses escusos de gestores mal-intencionados.

Por outro lado, sabe-se que, com a necessidade de redução do papel do Estado, as parcerias com as entidades privadas tendem a ganhar cada vez mais espaço na execução de atividades estatais e na prestação de serviços públicos. Por isso, a utilização dos instrumentos abordados neste estudo deve ser cada vez mais comum pelos entes estatais. Embora essa delegação a entidades privadas possa não ser o modelo ideal de prestação de serviços públicos, tendo em vista os problemas apresentados, talvez a parceria com entidades privadas seja a melhor alternativa possível, considerados os encargos atribuídos ao Poder Público em contraposição com os recursos disponíveis.

Assim, para se evitar qualquer problematização, é indispensável o fortalecimento das ferramentas de controle, envolvendo aí o controle interno, externo e social. Observa-se, portanto, a essencialidade da manutenção de algumas ferramentas burocráticas, de modo a resguardar o dinheiro público e voltar sua efetiva aplicação às necessidades sociais. A execução de um controle acirrado por todos os interessados tende a resguardar o verdadeiro interesse público, ao exigir dessas entidades a correta aplicação dos recursos repassados, com vistas a alcançar, de fato, um serviço público mais abrangente e de qualidade.

REFERÊNCIAS

AGUILLAR, Fernando Herren. **Serviços públicos**: doutrina, jurisprudência e legislação. Coleção Direito Econômico. São Paulo: Saraiva, 2011.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O conceito de serviços públicos no direito constitucional brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 17, fev./abr. 2009.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA. Portal da Transparência. **Prestação de contas mensal**. 2016. Disponível em: <http://www.spdmpais.org.br/site/Transparencia/693-portal-da-transparencia-samu.html>. Acesso em: 30 jun. 2016.

BARBADO, Michelle Tonon. O plano diretor da reforma do aparelho do estado e as organizações sociais. In: PEREIRA, Cláudia Ferreira de Oliveira (Org.). **O novo direito administrativo brasileiro**: o estado, as agências e o terceiro setor. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1998.

BRASIL. **Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jul. 2007.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL. **Lei n. 9.532, de 10 de dezembro de 1997.** Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 dez. 1997.

BRASIL. **Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998a.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 maio 1998.

BRASIL. **Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998b.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 maio 1998.

BRASIL. **Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 mar. 1999.

BRASIL. **Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014.** 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, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1º ago. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado.** Brasília: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.923.** Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 4 maio 2015. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=-1923&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 20 jun. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008.

D'AGOSTINO, Rosanne. Entenda como ocorrem as fraudes nos convênios entre ONGs e governos. **G1 Política**. São Paulo, 27 out. 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/10/entenda-como-ocorrem-fraudes-nos-convenios-entre-ongs-e-governos.html>. Acesso em: 17 jun. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015a.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015b.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Transferências Federais a Entidades Privadas sem Fins Lucrativos (1999-2010)**. Brasília, DF: IPEA, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003.

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

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 49, n. 2, p. 5-32, abr./jun. 1998.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 19. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELO, Patrícia de. Problemas no Samu voltam a ser discutidos na Comissão de Saúde da ALESC. **Agência AL**. Florianópolis, 03 jun. 2015. Disponível em: http://agenciaal.alesc.sc.gov.br/index.php/gabinetes_single/problemas-nosamu-voltam-a-ser-discutidos-na-comissao-de-saude-da-alesc. Acesso em: 21 jun. 2016.

MONTAÑO, Carlos E. O projeto neoliberal de resposta à 'questão social' e a funcionalidade do 'terceiro Setor'. **Revista Lutas Sociais**, São Paulo, n. 8, 2002.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Administração pública, concessões e terceiro setor**. 3. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 47, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da Administração Pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 49, n. 1, p. 5-42, jan./abr. 1998.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Transferências de recursos por favorecido (entidades sem fins lucrativos)**. [2015]. Disponível em: <http://www.portal-transparencia.gov.br/PortalTransparenciaPesquisaFavorecido.asp?hidIdTipoFavorecido=2&hidNumCodigoTipoNaturezaJuridica=3&Exercicio=2015>. Acesso em: 17 jun. 2016.

QUEIROZ, Júlio César Schroeder. Parcerias entre o poder público e o terceiro setor: o controle pelos tribunais de contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 80, n. 3, p. 48-68, jul./set. 2011.

RODRIGUES, Renata da Silva. O público não estatal: as organizações sociais. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, ano 11, n. 39, p. 141-175, jul./dez. 2012.

SOUZA, Selma Chorro de; MELLO, Mônica Seixas de Oliveira. **A evolução histórica do serviço público e a necessidade da transformação do servidor público**. 2013. Disponível em: http://www.convibra.org/upload/paper/2013/38/2013_38_6812.pdf Acesso em: 23 fev. 2016.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Uma análise crítica do ideário do “terceiro setor” no contexto neoliberal e as parcerias entre a administração pública e a sociedade civil organizada no Brasil**. 2006. 241 f. Dissertação - (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.