



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO – FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

Seção: Artigos Científicos

Chamamento público para parcerias sociais – comentários à Lei n. 13.019/2014

Public procurement for social partnerships – comments on the Federal Act 13.019/2014

Thiago Marrara e Natália de Aquino Cesário

Resumo: As parcerias com as organizações da sociedade civil ganham crescente importância no contexto brasileiro atual, em que o Estado não logra suprir sozinho todas as demandas por ações de interesse público e, por conseguinte, passa fomentar, por instrumentos contratuais, o setor público não estatal. Para disciplinar essas relações, editou-se a Lei n. 13.019/2014, prevendo-se um importante mecanismo para a seleção impessoal das entidades privadas que se beneficiarão das parcerias com o Poder Público, qual seja, o chamamento público. Como funciona esse mecanismo? Quais são os seus principais aspectos? Quais os obstáculos encontrados para a sua eficácia e funcionamento? Esse artigo propõe-se a responder tais indagações ao apontar os aspectos centrais da fase de planejamento, abertura, classificação e habilitação do chamamento público.

Palavras-chave: Chamamento público; parcerias sociais; organizações da sociedade civil; Lei n.13.019/2014.

Abstract: Social partnerships with civil society organizations are becoming increasingly important in Brazil, since the State itself cannot meet alone all the demands that have relevant public interest, what justifies public policies to foster, through contractual means, the non-state public sector. The National Congress enacted Federal Act no. 13.019/2014 to regulate these partnerships, providing an important mechanism for the impersonal selection of the private organizations that intend to celebrate partnerships with the Public Administration, namely, the public call. How does this mechanism work? Which are its main features? Which are the obstacles to its effectiveness and implementation? This article aims to clarify these questions by pointing and discussing the main aspects of the planning, opening, classification and habilitation phases of the public call.

Keywords: public call; social partnerships; civil society organizations; Law n. 13.019/2014.

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

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3n1p453-473>

Artigo submetido em: julho de 2016

Aprovado em: julho de 2016

CHAMAMENTO PÚBLICO PARA PARCERIAS SOCIAIS – COMENTÁRIOS À LEI N. 13.019/2014

Thiago MARRARA* e Natália de Aquino CESÁRIO**

Sumário: 1. Introdução: a Lei 13.019 como lei nacional – 2. Planejamento da contratação – 3. Chamamento público – 4. Fase de abertura e impugnação do edital – 5. Fase de julgamento – 6. Fase de habilitação – 7. Contratação direta – 8. Conclusão – 9. Referências bibliográficas.

1 Introdução: a Lei 13.019 como lei nacional

Ao longo da década de 1990, o direito administrativo brasileiro se transformou de modo significativo, principalmente em face da necessidade de se reduzirem os custos de funcionamento do Estado e de se imprimir mais eficiência às suas operações, de modo a reverter, entre outros desvios, a autorreferenciabilidade que marcava, e de certo maneira ainda marca, o modelo burocrático de estruturas estatais agigantadas como a brasileira. A partir desse contexto de mudanças, despontaram várias ondas de modificação da legislação e da doutrina administrativa, dentre as quais a desestatização, a regulação, a agencificação, a consensualização, a contratualização, a democratização, a inclusão e a processualização.¹

Um dos campos administrativos mais atingidos pelas mudanças que se intensificaram após 1990 foi o do fomento. Com o objetivo explícito de se enfraquecer o Estado prestador e fortalecer o modelo regulador e direcionador de atividades públicas e de interesse público, incrementaram-se as formas oficiais de apoio oferecidas ao chamado setor público não estatal, que abarca o terceiro setor. Nesse movimento, renovaram-se institutos jurídicos e multiplicaram-se novos rótulos de identificação das entidades privadas que atuam como colaboradoras do Estado em áreas de interesse público. Em grande parte dos casos, a obtenção desses rótulos (OS, OSCIP etc.) tornou-se requisito fundamental para acessar benefícios oferecidos pelo Estado, desde a transferência de recursos financeiros até a outorga de uso de bens estatais e a cessão de servidores públicos.

Ao longo desse movimento de valorização do setor público não estatal mediante técnicas de fomento, a União inicialmente se restringiu a editar leis gerais, como as que criaram as qualificações de “Organização da Sociedade Civil de Interesse Público” (OSCIP) e de “Organização Social” (OS). Todavia, em 2014, a Lei n. 13.019 modificou esse cenário, uma vez que surgiu como um diploma de aplicabilidade nacional, ou seja, como um corpo de normas gerais que vinculam todos os entes da federação, desde a União até o menor dos Municípios brasileiros.

De acordo com sua redação originária, a Lei n. 13.019 propunha-se a estabelecer o regime de “parcerias voluntárias”, envolvendo ou não transferências de recursos, entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil (doravante OSC), em regime de cooperação e para a consecução de atividades de interesse público. Ademais, instituiu o termo de colaboração e o termo de fomento e trazia diretrizes da política de fomento, além de alterar a Lei de Improbidade e a Lei federal das OSCIP.

* Professor de direito administrativo da USP na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP). Livre-docente pela USP. Doutor pela Universidade de Munique (LMU). Editor da Revista Digital de Direito Administrativo (RDDA). Pesquisador junto à Universidade de Munique como bolsista da Fundação Alexander von Humboldt (AvG). Advogado consultor.

** Mestranda em Direito do Estado (subárea: Direito Administrativo) pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP) da Universidade de São Paulo. Advogada em São Paulo.

¹ Um panorama dessas tendências pode ser obtido em MARRARA, 2014 em geral.

Com as incontáveis alterações determinadas pela Lei n. 13.204/2015 antes mesmo do início da vigência da Lei n. 13.019, até a ementa desse diploma foi refeita. Extirpou-se o adjetivo “voluntárias”, que não se justificava por sua redundância, e passou-se a falar somente de parcerias estatais com as OSC, sem qualquer destaque à questão dos recursos financeiros. A nova ementa ainda agregou, ao lado do termo de fomento e de colaboração, um novo instrumento contratual: os chamados “acordos de cooperação”, reforçando seu caráter de lei contratual. As demais informações da ementa permaneceram: o objetivo do diploma ainda consiste em oferecer diretrizes da política de fomento e cooperação estatal com as OSC.

A ementa da Lei n. 13.019 não se refere de forma explícita a “normas gerais”, mas sim ao regime jurídico das parcerias. Nela não se enumeram, nem se enumeravam na redação anterior, os entes da Federação. Para dificultar ainda mais a verificação do alcance normativo da lei, a ementa não aponta qualquer dispositivo constitucional ou norma de competência a justificá-la. Isso obscurece a verificação do fundamento competencial que permitiu ao legislador tomar a iniciativa para editar as dezenas de normas contidas no novo diploma e dificulta a delimitação de seu âmbito de aplicabilidade. Apesar disso, é possível sim afirmar que se trata de uma lei nacional.

Conforme sua redação originária, o art. 1º da Lei n. 13.019/2014 dispunha: “esta lei institui *normas gerais* para as parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferência de recursos financeiros, estabelecidas pela *União, Estados, Distrito Federal e Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos e suas subsidiárias*, com organizações da sociedade civil...”. Com a nova redação dada pela Lei n. 13.204/2015, suprimiu-se parte desse mandamento, mas ainda assim permaneceu a referência a “*normas gerais* para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil...”.

A qualificação explícita de suas normas como gerais evidencia a vinculação da lei a dois fundamentos: a competência do Congresso para legislar de modo concorrente sobre assuntos previstos no art. 24 da Constituição (incluindo direito econômico, direito financeiro e orçamento) e a competência exclusiva do Congresso para editar “normas gerais de licitações e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (...) e para as empresas públicas e sociedades de economia mista (...)”, nos termos do art. 22, XXVII da Constituição, combinado com o art. 37, XXI e art. 173, § 1º, III.

Outro fator a denotar o caráter nacional da Lei se encontra no art. 2º, que oferece definições basilares à compreensão das normas e dos institutos tratados no diploma. Ao longo do rol de definições, aponta-se a “administração pública” como União, Estados, Distrito Federal e Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos, e suas subsidiárias. Outro fator aparece no art. 33, V, ‘a’, que cuida de requisitos que uma OSC deve cumprir para celebrar parceria e, ao fazê-lo, requer a observância de prazos mínimos de existência da parceira privada que variam de acordo com a esfera federativa em que se firma o contrato. Para parcerias com o Município, é preciso que a OSC exista há pelo menos um ano; com os Estados, há no mínimo dois; e com a União, há ao menos três anos.

O quarto dispositivo que confirma o intuito de se construir uma lei nacional é o art. 88, sobretudo seus § 1º e 2º, incluídos pela Lei n. 13.204/2015. De acordo com o *caput*, a lei entrou em vigor 540 dias após sua publicação oficial, ou seja, no dia 23 de janeiro de 2016. Porém, a entrada em vigor para os Municípios recaiu em 1º de janeiro de 2017, permitindo-se lhes optar por adiantamento da vigência local. Os dois parágrafos mencionados – que conferem um “tratamento favorecido” aos Municípios em virtude de suas

dificuldades maiores de gestão – confirmam que o legislador desejou efetivamente incluir todos os entes federativos no pacote normativo (MARRARA; CESÁRIO, 2016).

O reconhecimento de que a Lei n. 13.019 configura uma lei nacional, aplicável a todos os entes da federação, gera a natural preocupação com a capacidade de os Estados e Municípios colocarem-na em prática. Sobretudo diante das dificuldades de gestão e da escassez de recursos financeiros e humanos de muitos entes políticos subnacionais, surge a seguinte dúvida: a legislação das parcerias sociais moralizará, valorizará e imprimirá mais eficiência as relações de fomento entre o Estado e o setor público não estatal ou, pelo contrário, tornará essas relações mais custosas, burocratizadas e pouco atraentes?

Inquietações como essa são suscitadas, ainda, pela existência de diversas normas licitatórias na Lei n. 13.019. A partir de sua vigência, salvo em situações especiais, a viabilização das parcerias com o setor público não estatal dependerá da realização prévia de um “chamamento público”, processo administrativo de seleção objetiva das OSC interessadas em se beneficiar dos acordos e termos necessários à viabilização do fomento.² Para se entender o impacto desse requisito procedimental no contexto da política de parcerias, é imprescindível responder uma série de indagações: Quais são as características gerais do chamamento? Como ele deve funcionar? Como ocorre sua fase de planejamento? Como se desenvolvem as fases de abertura, classificação e habilitação? São essas questões que se pretende responder no intuito de contribuir com a compreensão da Lei n. 13.019 e seu impacto na federação brasileira como diploma de moralização das relações contratuais de fomento estatal ao setor público não estatal.

2 Planejamento da contratação

A Lei n. 13.019/2014 possui seis capítulos, dedicados respectivamente a: 1) disposições preliminares (objeto da lei, conceitos e definições relevantes etc.); 2) celebração do termo de colaboração e do termo de fomento, havendo pouca menção ao acordo de cooperação inserido no diploma em debate pela Lei n. 13.204; 3) formalização e execução das parcerias; 4) prestação de contas; 5) responsabilidades e sanções e 6) disposições finais, incluindo normas sobre a vigência da lei.

Cerne do microssistema normativo é a seleção objetiva, impessoal e moral das OSC como requisito para que as parcerias com o setor público não estatal se tornem efetivas e atinjam seus resultados de maneira satisfatória, evitando-se o dispêndio indevido ou o desperdício de recursos públicos. Para viabilizar a melhor seleção e garantir a eficiência da contratação, em sua estrutura, a Lei trata do planejamento das parcerias, da seleção propriamente dita das entidades que serão beneficiadas pelo fomento, da gestão dos contratos, bem como da avaliação e da prestação de contas, incluindo diversas normas sancionatórias.³

² A lei define a Organização da Sociedade Civil (OSC) em seu art. 2º, inciso I como uma categoria em que se incluem: a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; b) as sociedades cooperativas previstas na Lei n. 9.867, de 10 de novembro de 1999, as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social, as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda, as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social; e c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos.

³ A lei prevê a possibilidade de três tipos de sanção caso se execute a parceria em desacordo com o pactuado, a saber: 1) advertência; 2) suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou

A chamada *fase de planejamento* equivale à fase interna da contratação da parceria e deve ser realizada tanto como prévia do chamamento público, quanto em preparação à contratação direta, já que se destina a debater a estratégia e o conteúdo da parceria, sua utilidade e seus impactos. Dentre os inúmeros aspectos de relevo dessa fase estratégica, há que se debater pelo menos três: 1) a instituição da comissão de seleção do chamamento público, 2) o Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS) como forma de elaboração cooperativa da estratégia de contratação e 3) o plano de trabalho que orientará a futura parceria. Aspectos relativos ao ato convocatório do chamamento público, que também guardam relação com a fase de planejamento, serão devidamente examinados ao se tratar da fase de abertura do chamamento.

Comissão de seleção

A comissão de seleção vem definida pela Lei n. 13.019 como “órgão colegiado destinado a processar e julgar chamamentos públicos, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública” (art. 2º, X).⁴ Nesse dispositivo, há três aspectos fundamentais que merecem registro.

Em primeiro lugar, a lei não define o número de membros da comissão, mas apenas exige que um deles ocupe cargo efetivo ou emprego permanente na Administração Pública. Garantida a presença de um empregado ou servidor efetivo, todos os outros poderão ser comissionados ou até mesmo temporários. É de se questionar a abertura dada pela lei à participação desses tipos de agente público, os quais, pela interpretação da redação legal, podem formar a maioria da comissão. O problema dessa possibilidade reside no fato de que tais agentes públicos ou estão sujeitos a maior influência política (caso dos comissionados) ou não passam por concurso público (caso dos temporários, contratados por processo seletivo e, em alguns casos, por mera análise de currículo ou sem qualquer seleção). Por isso, mais adequada parecia a versão originária do art. 2º, inciso X, cujo mandamento tenderia a reduzir influências políticas na contratação, já que exigia que pelo menos 2/3 (dois terços) dos membros da comissão de seleção fossem servidores ocupantes de cargos permanentes do quadro de pessoal da entidade da Administração Pública realizadora do chamamento.

Em segundo lugar, cumpre destacar a norma de impedimento para a participação na comissão de seleção, prevista no art. 27, § 2º da Lei n. 13.019. Estarão impedidas de participar da comissão de seleção as pessoas que tenham mantido relação jurídica, nos últimos cinco anos, com pelos menos uma das entidades participantes do chamamento público. Embora benéfico à moralização das comissões, o dispositivo em questão é bastante tímido, pois se restringe a apontar uma situação de risco de quebra da impessoalidade. Além disso, ele não esclarece exatamente o que venha a ser a tal “relação jurídica”. Apesar da indeterminação, entende-se aqui que essa expressão abarca a situação do agente público tenha firmado

contrato com órgãos e entidades da esfera de governo da administração pública sancionadora, por prazo não superior a dois anos e 3) declaração de inidoneidade. Ademais, condutas indevidas dos gestores e da própria OSC podem redundar na incidência da Lei de Improbidade Administrativa, cujos artigos foram expressamente ampliados pela Lei n. 13.019 com exemplos de infrações por atos violadores da moralidade administrativa nesse campo, bem como pela Lei Anticorrupção.

⁴ Diferentemente, a Comissão de Avaliação e Monitoramento é definida pelo art. 2º, inciso XI, como “órgão colegiado destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil mediante termo de colaboração ou termo de fomento, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública”.

relações contratuais com a OSC, que tenha para ela trabalhado ou prestado serviços ou seja de alguma forma um de seus proprietários ou associado.

Vale também alertar que a norma do art. 27, § 2º da Lei n. 13.019 não afasta o dever de a Administração aplicar à contratação das parcerias de fomento outras hipóteses de controle da impessoalidade previstos na legislação. A Lei de Processo Administrativo (LPA) federal prevê situações várias de impedimento e suspeição que se estendem obrigatoriamente aos chamamentos realizados pela Administração Pública federal e, por analogia, aos organizados por Estados e Municípios que não tenham leis de processo com regras próprias de impedimento e suspeição (MARRARA; NOHARA, 2009, p. 161). Também por força das normas da LPA federal, na hipótese específica de impedimento, impõe-se à autoridade pública dois deveres: o de comunicar a situação de impedimento e o de se abster da prática de atos no processo sob pena de responsabilização disciplinar.

Em terceiro lugar, de acordo com o art. 7º, parágrafo único, a Lei n. 13.019 não requer a participação dos servidores em programas de capacitação de profissionais como condição para sua participação nas comissões. Segundo André Tito da Motta Oliveira, a faculdade de participação nas capacitações se mostra nociva, na medida em que poderá, entre outros efeitos, desvalorizar os programas de capacitação e desincentivar sua realização (2014, p. 82). Agregue-se a esse argumento o fato de a ausência de qualificação permitir a composição da comissão por servidores sem os devidos conhecimentos técnicos necessários a evitar erros procedimentais que possam, em última instância, ocasionar a nulificação da contratação, gerando prejuízos temporais e financeiros à Administração Pública. Por esses e outros argumentos, a despeito da faculdade prevista na lei, a capacitação prévia do membro da comissão é medida que se impõe por força do princípio da eficiência administrativa.

Procedimento de Manifestação de Interesse

Ainda na etapa de planejamento, a Lei previu o Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS) como um instrumento dialógico de uso facultativo por meio do qual as OSC, os movimentos sociais e os cidadãos poderão apresentar propostas de parcerias ao Poder Público, ao qual caberá examinar a possibilidade de realização de chamamento público para eventual celebração de contrato. Numa primeira análise da lei, o PMIS, ao prever a possibilidade de participação de toda a sociedade, inclusive dos cidadãos, pode ser um mecanismo interessante e eficaz para transformações sociais, pois permite à sociedade tomar a iniciativa de mover o Poder Público em favor da efetivação de projetos de fomento.

A proposta apresentada no PMIS deverá ser encaminhada à Administração Pública que pretende celebrar a parceria e deverá atender aos seguintes requisitos determinados pelo art. 19 da Lei n. 13.019, *in verbis*: I - identificação do subscritor da proposta; II - indicação do interesse público envolvido; III - diagnóstico da realidade que se quer modificar, aprimorar ou desenvolver e, quando possível, indicação da viabilidade, dos custos, dos benefícios e dos prazos de execução da ação pretendida. Nesse último inciso, escondem-se em verdade dois requisitos distintos: um tem função contextual, pois trata do mapeamento da situação social que deverá ser alterada caso a parceria e a atividade de interesse público se concretizem; outro tem função operacional, já que cuida do conteúdo da ação a se desenvolver, suas características, seus prazos, seus custos e benefícios.

Preenchidos os requisitos supracitados, a Administração deverá tornar pública a proposta em seu sítio eletrônico, com o que se pretende não apenas concretizar o princípio da publicidade em sentido formal, mas sim abrir espaço para o controle social. Verificando-se a conveniência e a oportunidade do PMIS, o procedimento será instaurado para que se ouça a sociedade acerca da proposta, valendo-se para tanto de consulta pública, instrumento de participação popular com função instrutória, realizado de modo escrito

de modo mais alongado que as audiências públicas (MARRARA; NOHARA, 2009, p. 229 e seguintes). Para além desses aspectos gerais de controle e participação, a Lei n. 13.019 não se manifesta, abrindo espaço para que os entes da federação estabeleçam as demais normas procedimentais de acordo com seus anseios e sua realidade.

Como o PMIS se destina a viabilizar a cooperação entre Estado e sociedade na elaboração de uma proposta, a condução desse procedimento administrativo na fase de planejamento não gera a obrigatoriedade de a entidade pública realizar a contratação ou o chamamento público. Inclusive, a Lei nacional veda que outras normas condicionem a realização de chamamento público ou a celebração de parceria à prévia realização de PMIS (art. 21, § 3º). Essa discricionariedade do Poder Público em relação à realização da contratação após o PMIS pode originar um desincentivo à participação das entidades nesse procedimento de elaboração cooperativa de propostas, tendo em vista que a participação nessa etapa de planejamento gera custos para os agentes sociais que, se não cobertos, desestimularão o diálogo. Entretanto, é compreensível a discricionariedade conferida pela Lei aos entes públicos pelo fato de que a contratação depende da movimentação de servidores, da disponibilidade de certos recursos financeiros e da comprovação da utilidade do contrato em um determinado momento histórico, político e social.

Caso a entidade pública no uso de sua discricionariedade delibere levar a cabo a contratação por meio de chamamento público posterior ao PMIS, a OSC que tiver apresentado proposta ou participado do procedimento prévio estará autorizada a concorrer (art. 21, § 2º). Contudo, a Lei proíbe que a entidade idealizadora da parceria por meio do PMIS seja diretamente contratada, ou seja, contratada com base em hipótese de dispensa ou de inexigibilidade. Assim, nesse caso específico, ainda que se observem-se os requisitos para a contratação direta, a realização do PMIS gera uma vedação de contratação da OSC que nele atuou.

Plano de trabalho

Independentemente do PMIS, procedimento facultativo previsto na Lei n. 13.019, para celebrar uma parceria é imprescindível que se elabore e se aprove um plano de trabalho na fase de planejamento (art. 35, IV). Esse documento poderá ser proposto pela Administração Pública, caso em que o contrato futuro dele resultante se denominará “termo de colaboração”, ou pelas OSC, caso em que o ajuste futuro se chamará “termo de fomento”.

Em qualquer situação, o plano de trabalho configura um instrumento essencial ao delineamento e ao efetivo controle da parceria, pois traz os parâmetros básicos de sua estruturação e permite sua correta fiscalização e avaliação. Para que cumpra sua função e possa ser aprovado, diversos elementos deverão constar do plano de trabalho. O detalhamento dos elementos principais se encontra no art. 22 da Lei n. 13.019/2014, dispositivo que foi alvo das modificações operadas pela Lei n. 13.204/2015 no sentido de flexibilizar os requisitos de aprovação do plano, conclusão que se retira dos diversos incisos revogados ou alterados.

Um dos problemas relativos ao plano de trabalho diz respeito aos tipos de contratos dos quais ele deverá constar. A Lei n. 13.019/2014, em seus art. 22 e 35, induz a conclusão de que não é necessário plano de trabalho para firmar acordo de cooperação (instrumento de formalização de parcerias que não envolvam transferência de recursos públicos), mas tão somente para os termos de fomento e colaboração. A Lei n. 13.204/2015, que inseriu o acordo de cooperação como terceira espécie contratual da Lei n. 13.019, mudou a redação do *caput* do art. 22, o qual antes previa os requisitos do plano de trabalho “sem prejuízo da modalidade [de parceria] adotada”. Com a alteração da redação, o art. 22, *caput*, da Lei n.13.019, passou a se referir aos requisitos do plano de trabalho “de parcerias celebradas mediante termo de colaboração e

termo de fomento”, deixando de mencionar o acordo de cooperação. A seu turno, o art. 35 da Lei n. 13.019, que versa sobre providências da Administração Pública para a celebração de termo de colaboração e termo de fomento, aponta a necessidade de aprovação do plano de trabalho. No entanto, prescinde de referência ao acordo de cooperação.

A esse despeito, nos termos do art. 42, parágrafo único da Lei n.13.019, o plano de trabalho será parte integrante e indissociável do termo de colaboração, do termo de fomento e do *acordo de cooperação*. Esse dispositivo, portanto, gera uma contradição interna na Lei e suscita dúvidas sobre a necessidade do plano no tocante ao acordo de cooperação. Decerto, a contradição decorre de uma falha da lei que promoveu a alteração do diploma sem a devida revisão de todos os seus dispositivos legais. Na prática, porém, permanece a dúvida: existe ou não a necessidade do plano de trabalho para o acordo de colaboração? Apesar da confusão normativa, a interpretação teleológica baseada nas funções desempenhadas pelo instrumento em questão nos conduz a conclusão de sua imprescindibilidade ao funcionamento adequado das parcerias a despeito do tipo de ajuste escolhido pelo Estado. Em outras palavras, independentemente da confusão normativa, o plano de trabalho deve acompanhar todos os tipos contratuais, inclusive o acordo de cooperação.

Em termos de conteúdo, dentre as exigências da Lei, deverá constar do plano de trabalho a descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo-se demonstrar o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas (inciso I, do artigo 22 da Lei). É preciso comprovar a pertinência temática dos objetos da parceria por meio do liame entre a realidade e as atividades, projetos ou metas a serem atingidos. Note-se que, antes da alteração de dezembro de 2015, era necessário um *diagnóstico* da realidade e não uma mera descrição.

Elementos do plano também se preveem nos incisos II e II-A do artigo 22 da Lei 13.019, os quais merecem comentários mais abrangentes e sob uma análise conjunta. Antes da alteração normativa promovida em 2015, o plano necessitava abranger uma descrição pormenorizada de metas *quantitativas e mensuráveis* do que se procurava implementar. Com a inserção do inciso II-A, basta atualmente uma *previsão* de receitas e despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria. E o inciso II, na redação vigente, requer unicamente uma descrição de metas e de atividades ou projetos a serem executados, não trazendo a necessidade de expressar detalhadamente e em números o que se pretende com a parceria.

Para além desses aspectos, com a edição da Lei n. 13.204/2015: 1) tornou-se desnecessário estipular o prazo de execução no plano de trabalho. Basta explicitar a forma de execução das atividades ou projetos e de cumprimento das metas (inciso III do artigo 22); 2) alterou-se o inciso IV, com o mesmo intuito da mudança do inciso II, pois antes era necessário apresentar indicadores “qualitativos e quantitativos” para a aferição do cumprimento de metas, mas, com a mudança, basta apresentar os parâmetros (de modo genérico) para a aferição do cumprimento de metas; 3) os incisos V a X do artigo 22, além de seu parágrafo único, foram revogados também no intuito de flexibilizar as exigências do plano. O inciso V, por exemplo, pedia a indicação da mensuração dos custos para demonstrar se eram compatíveis com os preços praticados no mercado ou em outras parcerias e 4) revogou-se o parágrafo único do artigo 22, pelo qual cada ente federado estabeleceria, de acordo com a sua realidade, o valor máximo a ser repassado em parcela única para a execução da parceria conforme justificativa do administrador público no plano de trabalho.

A redação originária do art. 22 em relação ao conteúdo do plano de trabalho continha muito claramente uma estratégia, aderente ao anseio da sociedade, de diminuir a corrupção, o desperdício e o desvio de

recursos no âmbito do fomento estatal. Buscava-se intensificar o controle por meio do detalhamento normativo do plano de trabalho das parcerias, de seus parâmetros de controle e da redução da discricionariedade do administrador público. Na sua formulação inicial, a Lei n. 13.019, portanto, visava fortalecer a necessidade de parâmetros claros e objetivos de monitoramento, fiscalização e controle já no plano de trabalho. No entanto, a dúvida que se tinha era se realmente esse grau de detalhamento seria compatível com a competência do Congresso Nacional para editar tão somente normas gerais sobre contratações públicas e, em que medida, as exigências originárias não afetariam e prejudicariam a necessária adaptação da política nacional à realidade extremamente heterogênea dos Estados e Municípios brasileiros. Ao alterar o art. 22, a Lei n. 13.204/2015 caminhou de forma evidente a favor da maior flexibilização federativa, mas também parece ter enfraquecido um dos maiores objetivos da política, que é o de moralizar e controlar com mais efetividade as relações de fomento.

3 Chamamento público

Na *fase de seleção*, papel central exerce o chamamento público (art. 23), processo administrativo destinado a selecionar, de acordo com critérios necessariamente objetivos, a OSC que firmará parceria com o Estado por meio de termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação. A consagração e ampla disciplina do chamamento na Lei revela mais uma vez que uma das grandes preocupações do legislador ao estabelecer o marco regulatório das parcerias com o terceiro setor foi o de erigir um processo administrativo capaz de moralizar as escolhas dos entes privados que se relacionarão com o Estado.

De acordo com a legislação, o chamamento vale como procedimento de seleção preparatório de qualquer termo de fomento ou de colaboração. Note-se, porém, que o art. 24 não se refere ao chamamento para celebração dos acordos de cooperação e a razão para tanto parece residir no fato de que esses acordos não envolvem a transferência de recursos financeiros, razão pela qual a celebração de um acordo não obsta outros com igual teor com diferentes OSC. No entanto, em situações especiais nos quais o acordo preveja vantagens de natureza econômica à OSC, o chamamento será sim necessário conforme dispõe o art. 29 da Lei.

Seguindo a lógica das licitações, o chamamento se desdobra em uma fase interna na qual se estabeleça a estratégia de contratação, bem como em uma fase externa, a qual passa por uma etapa de abertura que se inicia com a publicação do ato convocatório, uma etapa de classificação das propostas e uma etapa de habilitação, cujos aspectos normativos fundamentais serão objeto das considerações a seguir.

4 Fase de abertura e impugnação do edital

Como todo processo seletivo, abre-se o chamamento com a publicação de um ato convocatório, denominado edital, cuja redação deve-se marcar pela clareza, pela objetividade, pela simplicidade, impondo-se ao Estado o dever de prestar orientação aos interessados acerca de suas disposições para que possam concorrer ao fomento ofertado. Com o objetivo de garantir a participação e a concorrência, a lei impõe a publicação do edital em página do sítio oficial da administração pública na internet, com antecedência mínima de trinta dias.

De acordo com a Lei (art. 24, § 1º), o edital deverá conter no mínimo: a programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria; o objeto da parceria; as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas; as datas e os critérios de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso; o valor previsto para a execução do objeto; as condições para interposição de recurso administrativo; a minuta do instrumento por meio do qual será celebrada a parceria, bem como

medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos, desde que compatíveis com o objeto da parceria.

A definição das características do objeto da parceria, constantes do edital, necessita observar limitações impostas pela Lei n. 13.019. Conforme o art. 40 da Lei, “é vedada a celebração de parcerias previstas nesta Lei que tenham por objeto, envolvam ou incluam, direta ou indiretamente, delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas de Estado”. Em sua redação originária, alterada pela Lei n. 13.204/2015, as vedações em relação ao objeto eram muito mais abrangentes, pois abarcavam: a delegação das funções de regulação, de fiscalização, do exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas do Estado; a prestação de serviços ou de atividades cujo destinatário seja o aparelho administrativo do Estado; a contratação de serviços de consultoria, com ou sem produto determinado; o apoio administrativo, com ou sem disponibilização de pessoal, fornecimento de materiais consumíveis ou outros bens. Essas três últimas hipóteses não se encontram mais no rol de vedação e, a princípio, podem constituir objeto da parceria.

Uma lacuna interessante da Lei n. 13.019 no tocante ao ato convocatório diz respeito ao exercício de direito de impugnação. Como se sabe, a Lei de Licitações valorizou bastante esse direito, pois ele consiste, de um lado, em um canal pelo qual os licitantes acabam por “negociar” os termos da licitação com o Estado, inclusive ao apontar falhas e ilegalidades que necessitam ser corrigidas para tornar o certame viável. De outro lado, a impugnação cumpre o papel de instrumento de controle social, uma vez que, na Lei Geral de Licitações e Contratos, qualquer indivíduo, a despeito de sua relação com a competição pelo contrato, pode emprega-la para questionar o ato no intuito de zelar pelos princípios da Administração Pública e também da ordem econômica.

Inobstante esses claros benefícios da impugnação, a Lei n. 13.019 não toca no assunto. Em verdade, a lei trata da impugnação somente em relação à justificativa de dispensa ou inexigibilidade de chamamento. No que se refere ao ato convocatório, o legislador silenciou e gerou um problema interpretativo cuja superação requer a aplicação de certas nas normas constitucionais. É com base nelas que se possibilita asseverar que a lacuna da Lei n. 13.019 não representa a extinção do direito de impugnação de editais de chamamento por OSC ou qualquer cidadão. Há vários motivos por trás dessa asserção.

Em primeiro lugar, a impugnação expressa o direito fundamental de petição. Em segundo lugar, ela se justifica como instrumento de controle a luz da moralidade e da legalidade como princípios centrais da Administração Pública. Em terceiro lugar, ela representa um canal de democratização da Administração Pública. Por tudo isso, a lacuna da Lei n. 13.019 não obsta qualquer tipo de impugnação do ato convocatório e, na falta de norma e também de prazo legal para tanto, há que se empregar o prazo geral contido na lei de processo administrativo do ente que abre o chamamento. Assim, em se tratando de chamamento público federal, o prazo legal de impugnação será de cinco dias, impondo-se igual período para seu julgamento pela autoridade responsável.⁵

Fase de julgamento

Em relação ao julgamento, existem inúmeros pontos polêmicos na Lei. É preciso discutir, por exemplo, as normas gerais sobre a objetividade da seleção, a possibilidade ou não se de acoplar ao chamamento medidas discriminatórias e a divulgação de seu resultado.

⁵ De acordo com o art. 24 da Lei federal n. 9.884/1999, “inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem devem ser praticados no prazo de cinco dias, salvo motivo de força maior”.

Objetividade da seleção

Afirma a lei que o chamamento deve ser conduzido de modo objetivo. Isso consta expressamente do art. 24, § 1º, V, no qual se impõe como elemento obrigatório do edital a previsão de critérios de seleção e julgamento das propostas, inclusive no tocante à “metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos”. Todavia, diferentemente do que se verifica na legislação a respeito de contratos operacionais (obras, serviços e compras) ou de contratos de concessão (tanto os comuns, quanto as parcerias público-privados), a Lei n. 13.019 não aponta de modo explícito os critérios que devem ser empregados no chamamento. O Congresso Nacional abriu espaço para que os Estados e os Municípios definam seus próprios critérios por lei ou, alternativamente, que decidam não estabelecer qualquer critério legal, deixando no campo da discricionariedade administrativa a elaboração do parâmetro de julgamento para cada caso – alternativa essa que confere muito mais margem de flexibilidade e criatividade para o administrador público.

A respeito do julgamento objetivo merece comentário a disposição contida no art. 25, § 5º, de acordo com a qual “será obrigatoriamente justificada a seleção de proposta que não for a mais adequada ao valor de referência constante do chamamento público”. Esse dispositivo revela alguns aspectos importantes. Ao se abrir o chamamento, cabe à Administração apontar os recursos de que dispõe para “investir” nas parcerias com as OSC. De acordo com o art. 27 da Lei, “o grau de adequação da proposta aos objetivos específicos do programa ou da ação em que se insere o objeto da parceria e, quando for o caso, *ao valor de referência constante do chamamento constitui critério obrigatório de julgamento*” (g.n.). Isso revela que o edital deve prever valores específicos por cada parceria e que, na prática, é possível que surjam propostas que obtenham a melhor qualificação no chamamento, mas que exijam maior ou menor investimento. Nesses casos, diz a lei que a Administração deverá justificar a seleção da proposta que não atende especificamente ao critério de julgamento financeiro.

Em outras palavras, o legislador autorizou o Estado a gastar mais ou menos que o previsto no planejamento do chamamento desde que haja motivos relevantes para tanto. É de se questionar, porém, se essa autorização não acaba ao final por distorcer o procedimento, mormente nas hipóteses em que a proposta escolhida superar o valor de referência. Tal preocupação afigura-se justificável, na medida em que a aceitação de uma proposta que não adere ao valor de referência (por ultrapassá-lo) significa, em última instância, que a Administração seleciona um parceiro que não respeita por completo os termos do edital em detrimento eventual de outras OSC que tenham observado exatamente as normas editalícias.

Medidas discriminatórias

Em paralelo ao que se determina na Lei Geral de Licitações e Contratos, o marco regulatório das parcerias de fomento proíbe o administrador público de “admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo em decorrência de qualquer circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto da parceria” (art. 24, § 2º da Lei n. 13.019). Por interpretação negativa desse mandamento legal, medidas discriminatórias são aceitáveis com a condição de que guardem relação de pertinência e relevância para a execução do contrato. Assim, por exemplo, o edital pode prever a contratação de funcionários locais pela OSC, a utilização de matérias-primas sustentáveis ou o respeito a determinadas condições trabalhistas pelo parceiro contanto que esses critérios discriminatórios se acoplem logicamente ao objetivo da parceria.

Discriminações e exigências editalícias não podem ser, contudo, falsamente construídas no intuito de restringir a concorrência ou direcionar o chamamento em favor de uma OSC específica.

Além da exceção geral, o próprio legislador abriu espaço para outras medidas discriminatórias, incluindo a) a possibilidade de seleção de propostas apresentadas exclusivamente por concorrentes sediados ou com representação atuante e reconhecida na unidade da Federação onde será executado o objeto da parceria (cláusula de discriminação de origem ou de área de atuação); e b) o estabelecimento de cláusula que delimite o território ou a abrangência da prestação de atividades ou da execução de projetos (discriminação pela área de atuação).

Resultado do julgamento

Um terceiro aspecto tratado pela Lei n. 13.019 em relação à fase em debate diz respeito ao resultado do julgamento. Uma vez realizado, cabe à Administração Pública homologar o julgamento e divulgá-lo em página eletrônica. A homologação não gera direito subjetivo da OSC à celebração da parceria (art. 27, § 6º). No entanto, a não celebração da parceria em relação a uma OSC devidamente habilitada nos termos da lei deve ser amplamente justificada por motivos verdadeiros, legítimos e de interesse público. Para que o dispositivo legal em questão seja inconstitucional, deve-se interpretá-lo no sentido de que inexistirá um direito subjetivo à contratação somente na situação em que a Administração apontar razões de interesse público, não existentes ou não conhecidas anteriormente, e que permitam excepcionar a proteção da confiança legítima da OSC selecionada. Do contrário, a contratação deve sim ocorrer por força dos princípios da segurança jurídica, da boa-fé e da moralidade administrativa. Note-se apenas que, para isso, é preciso ainda passar pela fase de “habilitação”.

5 Fase de habilitação

Apesar de seu detalhamento normativo quanto ao chamamento, a Lei n. 13.019 não se aprofundou na fixação de fases de realização desse procedimento. Ainda assim, é possível sustentar que o chamamento segue um rito que abarca a fase de planejamento, de abertura, de julgamento e, finalmente, de habilitação. Conquanto não se aponte a habilitação de modo explícito na lei, o art. 28, *caput* dispõe que “somente depois de encerrada a etapa competitiva e ordenadas as propostas, a administração pública procederá à verificação dos documentos que comprovem o atendimento pela organização da sociedade civil selecionada dos requisitos previstos nos arts. 33 e 34”. Esse mandamento desempenha papel essencial, pois nele está o reconhecimento de que o chamamento envolve sim uma fase de habilitação e que ela ocorrerá após a de julgamento.

Resolvido o momento da habilitação, resta saber quais são seus requisitos e qual o espaço de discricionariedade da Administração ao inseri-los no ato convocatório. De modo geral, o próprio art. 28 faz remissão expressa à necessidade de que as OSC em competição observem as previsões dos art. 33 e 34 da Lei. Isso poderia levar o intérprete a crer que a observância dos requisitos contidos nesses dispositivos basta para viabilizar a parceria com a organização escolhida na fase de julgamento. No entanto, uma leitura alargada da Lei n. 13.019/2014 revela que esses não são os únicos dispositivos que tratam de requisitos de habilitação da OSC. Além deles, é preciso considerar principalmente as vedações do art. 39 da lei.

Exigências do art. 33.

De acordo com o art. 33, para celebrar as parcerias, é preciso que a OSC funcione de acordo com normas de organização interna que prevejam, expressamente: objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social; que, em caso de dissolução da entidade, transfira-se o respectivo

patrimônio líquido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta, e que a OSC esteja escriturada conforme os princípios fundamentais de contabilidade e as Normas Brasileiras de Contabilidade.

Ademais, é imprescindível que a OSC possua: no mínimo, um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, conforme, respectivamente, celebre-se a parceria no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los; experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante; instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas.

Desse bloco de normas, extrai-se que a habilitação se resume a dois conjuntos de requisitos. O primeiro deles é de *natureza institucional* e diz respeito às normas de funcionamento da OSC, sua finalidade, sua submissão a requisitos de contabilidade e a limitação estatutária sobre o destino de seus bens. Desses requisitos, é de se ressaltar a necessidade de que a OSC esteja estatutariamente direcionada a atividades de relevância pública e social. Porém, mais adiante, a Lei abre uma exceção, ao permitir que também participem do chamamento as organizações religiosas, as quais gozam de regime especial (art. 33, § 2º). Para que esse mandamento se torne compatível com o ordenamento jurídico brasileiro, é preciso sempre interpretá-lo de acordo com a vedação contida no art. 19, inciso I da Constituição da República, segundo o qual é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios “estabelecer cultos religiosos ou igrejas, *subvencioná-los*, embaraçar-lhes o funcionamento ou *manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público*”. Tratamento igualmente favorecido em termos de “habilitação” também é conferido pela lei às sociedades cooperativas, as quais estão dispensadas da observância dos requisitos previstos no art. 33, I e III.

O segundo bloco de normas de habilitação do art. 33 diz respeito a *requisitos técnico-operacionais*, ou melhor, ao prazo mínimo de existência da OSC, ao seu conjunto de experiências prévias e às condições estruturais que deve deter para participar de uma parceria com o Estado. A presença desses requisitos na legislação se mostra fundamental para evitar que entidades fantasmas, criadas da noite para o dia, sem qualquer experiência prévia ou patrimônio, celebre parcerias com o Estado em detrimento de OSC experientes e com atuação reconhecida. Não por outro motivo, esses requisitos de habilitação contribuem para a moralização e a profissionalização do setor público não estatal.

Dos requisitos aqui chamados de técnico-operacionais, é de se questionar a discriminação federativa realizada pelo art. 33 no tocante ao prazo mínimo de existência da OSC, o qual perfaz um ano para relações com os Municípios, dois para relações com os Estados e três para relações com a União. Isso significa que os Municípios podem firmar parcerias com OSC mais recentes, mas a União não. Como a lei já exige o requisito de experiência anterior em todas as situações, não se vislumbra razão suficiente para a discriminação em relação aos prazos de existência. Em outras palavras, não se enxerga motivo para a discriminação federativa realizada pelo art. 33. Mais correto teria sido a lei estabelecer um prazo mínimo de existência da OSC que valesse para os chamamentos realizados por todos os entes federativos, deixando-os eventualmente alargar esse prazo, de modo a tornar a condição de contratação mais exigente.

Outra problemática normativa digna de nota se refere à exigência de instalações da OSC. Determina o art. 33, V, ‘c’ que a organização possua “instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas

estabelecidas”. No entanto, o §5º do mesmo artigo parece relativizar o mandamento ao dispor que, “para fins de atendimento do previsto na alínea c do inciso V, *não será necessária a demonstração de capacidade instalada prévia*”.

A redação é de causar perplexidade. De um lado, a lei exige as instalações e condições materiais para desenvolvimento da parceria, mas em seguida afirma que ela não precisa ser demonstrada previamente. Para se afastar essa incongruência, há que se entender que a, previamente, bastará à OSC comprovar tão somente a capacidade operacional para receber o projeto e que terá condições de adaptar ou expandir suas instalações para executar a parceria que eventualmente celebre. Referido dispositivo não pode ser entendido como uma autorização legal para afastar a exigência de que a OSC tenha condições operacionais de executar a parceria, pois essa interpretação permitir ao Estado contratar entidades sem qualquer estrutura. Essa interpretação violaria o princípio da moralidade administrativa e ainda poderia causar distorções na competição que deve se operar no chamamento, já que entidades sem qualquer estrutura estariam em vantagem indevida em relação às OSC que efetivamente investiram e prepararam suas instalações para viabilizar as parcerias.

Exigências do art. 34.

Para além das exigências do art. 33, a “habilitação” do chamamento sofre a incidência do art. 34. De acordo com esse dispositivo, as OSC devem apresentar no chamamento: certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado; certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial; cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual; relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles e comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado.

Ao fazer essas exigências, o art. 34 aproxima a habilitação do chamamento à habilitação da licitação tradicional para contratos operacionais. Exige-se, portanto, regularidade fiscal, previdenciária, tributária. A Lei se cala, no entanto, em relação à regularidade trabalhista, o que pode permitir que uma OSC que desrespeite os direitos dos trabalhadores venha a ser fomentada pelo Estado em detrimento de OSC que operam corretamente. Para se solucionar o problema, afigura-se perfeitamente compatível com a Constituição que a entidade pública faça verificações sobre a regularidade das relações trabalhistas no intuito de evitar afronta ao princípio da moralidade administrativa e, mais uma vez, de impedir a competição injusta entre as OSC interessadas na parceria. Afinal, o descumprimento de direitos trabalhistas reduz custos da OSC e a beneficia numa competição por projetos diante do Estado em relação a outras organizações.

Ainda sobre o art. 34, merece crítica a exclusão do inciso VIII que constava de sua redação originária. De acordo com o antigo dispositivo, a OSC deveria apresentar “*regulamento de compras e contratações, próprio ou de terceiro, aprovado pela administração pública celebrante, em que se estabeleça, no mínimo, a observância dos princípios da legalidade, da moralidade, da boa-fé, da probidade, da impessoalidade, da economicidade, da eficiência, da isonomia, da publicidade, da razoabilidade e do julgamento objetivo e a busca permanente de qualidade e durabilidade*”. O mesmo regulamento era exigido pelo art. 43, o qual tratava das contratações realizadas pela OSC. Ocorre que esse artigo também foi revogado integralmente pela Lei n. 13.204/2015.

Exigências do art. 39.

Como dito anteriormente, embora o art. 28 tenha feito remissão apenas aos art. 33 e 34, existem importantes requisitos de “habilitação” no art. 39. Nele, impede-se a celebração de qualquer modalidade de parceria com a OSC que: não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional (vale lembrar que essa autorização esta regida pelo Código Civil); esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada; tenha como dirigente membro de Poder⁶ ou do Ministério Público,⁷ ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto em casos especiais;⁸ tenha sido punida com suspensão de participação em licitação ou chamamento público, impedimento de contratar com a administração ou com declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, bem como para participar de chamamento público; tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos; tenha entre seus dirigentes pessoa, a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos, b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação, c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

Fora dessas amplíssimas hipóteses, que buscam moralizar as relações do Estado com as OSC, o art. 39, § 2º estabelece que, em qualquer situação, persistirá o impedimento para celebrar parceria enquanto não houver o ressarcimento do dano ao erário, pelo qual seja responsável a organização da sociedade civil ou seu dirigente.⁹

O descumprimento dos requisitos de habilitação examinados torna inaceitável a celebração da parceria entre o Estado e a organização da sociedade civil. Assim, caso a OSC selecionada não passe pela análise de habilitação posterior ao julgamento, poderá a entidade pública, a seu juízo discricionário baseado na ponderação de princípios administrativos e interesses públicos primários, suspender a contratação ou convocar a segunda OSC mais bem classificada na fase de julgamento – faculdade essa reconhecida de modo explícito na nova redação dada ao art. 28, § 1º pela Lei 13.204/2015.

6 Contratação direta

O chamamento público constitui um procedimento seletivo padrão para a celebração de parcerias de fomento do Estado com as organizações da sociedade civil. No entanto, há quatro exceções previstas na

⁶ Conforme o art. 39, § 6º, não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas.

⁷ Nos termos do art. 39, § 5º, a vedação não se aplica à celebração de parcerias com entidades que, pela sua própria natureza, sejam constituídas pelas autoridades referidas naquele inciso, sendo vedado que a mesma pessoa figure no termo de colaboração, no termo de fomento ou no acordo de cooperação simultaneamente como dirigente e administrador público.

⁸ A rejeição de contas não inviabilizará a parceria se for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados ou for reconsiderada/revista a decisão pela rejeição ou, ainda, se a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo

⁹ No entanto, de acordo com o § 4º do art. 39, não serão considerados débitos que decorram de atrasos na liberação de repasses pela administração pública ou que tenham sido objeto de parcelamento, se a organização da sociedade civil estiver em situação regular no parcelamento.

Lei n.13.019 à sua aplicabilidade, quais sejam: 1) a contratação direta de acordo de cooperação; 2) a contratação direta de termos de colaboração ou fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais; 3) as hipóteses de dispensa e 4) as hipóteses de inexistência de chamamento público.

O primeiro caso em que não há necessidade de realização de chamamento público relaciona-se ao acordo de cooperação, instrumento de formalização das parcerias que se diferencia do termo de colaboração e do termo de fomento, pois nele em regra inexistente transferência de recursos financeiros entre a Administração Pública e a OSC que realizará a parceria para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco.

O art. 24 da Lei n. 13.019/2014 não menciona o acordo de cooperação ao explicitar a necessidade de realização de chamamento público para a celebração de parcerias, referindo-se tão somente ao termo de colaboração e termo de fomento. A razão para isso é simples: como o acordo não pode gerar ao Estado o dever de repassar recursos financeiros à OSC, a celebração de um acordo não prejudica a celebração de outros sem limitação quantitativa. Não há escassez, razão pela qual o chamamento não precisa ser realizado como instrumento de proteção da isonomia, tal como se confirma da leitura do art. 29 da Lei n. 13.019/2014, com redação dada pela Lei n. 13.204/2015.

No entanto, há exceções à contratação direta desses ajustes que estão expressamente contidas na lei. Quando o objeto do acordo de cooperação envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial (de natureza não financeira, registre-se bem), o chamamento público torna-se compulsório. Tal disposição sugere que, quando houver um compartilhamento de recursos patrimoniais que possa trazer algum ônus para a Administração Pública (e benefício para a OSC), será imprescindível realizar um procedimento garantidor da isonomia das organizações que desejam acessar os benefícios oferecidos na política de fomento estatal.

No segundo caso pontuado, o art. 29 da Lei n. 13.019 também afasta o chamamento em relação ao termo de colaboração ou ao termo de fomento envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais. A emenda parlamentar configura o instrumento que os parlamentares federais, estaduais e municipais possuem para participar e influir na elaboração de seus respectivos orçamentos. A emenda parlamentar está prevista no art. 166, parágrafos 2º, 3º e 4º da Constituição Federal.¹⁰

Quando o Poder Executivo elaborar um projeto orçamentário, tal projeto passará pelo crivo de uma Comissão Mista de deputados e senadores para verificar a sua viabilidade. Caso a Comissão aceite o projeto, o Poder Legislativo corrigirá e emendará o projeto de orçamento. As emendas parlamentares são apresentadas à Comissão Mista de Orçamento, colegiado em que são discutidas e votadas, e, se aprovadas, ocasionarão o remanejamento do orçamento ou o cancelamento de uma despesa proposta pelo Poder Executivo.¹¹ O objetivo da emenda parlamentar é a melhor alocação dos recursos previstos no projeto orçamentário, de sorte a atender as demandas locais de determinada comunidade. Apesar de serem muitas

¹⁰ Art. 166, § 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional. § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou III - sejam relacionadas: a) com a correção de erros ou omissões; ou b) com os dispositivos do texto do projeto de lei. § 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

¹¹ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/entenda/cartilha/cartilha.pdf> . Acesso em 26 de abril de 2016.

vezes utilizadas para finalidades eleitoreiras, elas permitem a certos municípios obterem benfeitorias importantes, como hospitais, presídios, postos de saúde, quadras esportivas e outras obras do gênero. Assim, a contratação direta, por termo de colaboração ou termo de fomento, dos recursos provenientes de emendas parlamentares, aparenta ter o intuito de incentivar a realização de atividades de interesse público em pequenos municípios ou lugares que não são tão visados para realização de parcerias sociais com o Poder Público.

Além dos dois primeiros casos, a Lei excepciona o chamamento por meio das conhecidas técnicas de contratação direta em razão de dispensa ou de inexigibilidade, em semelhança ao que se vislumbra na Lei de Licitações (Lei n. 8.666/1993). Como ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 388), na dispensa, a competição que justifica a licitação é possível, mas a lei não a torna obrigatória, abrindo espaço para a discricionariedade administrativa. Já a inexigibilidade abarca situações em que a competição é inviável, “porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração”.

Aplicando-se essas noções às hipóteses de chamamento público, haverá dispensa quando, apesar da possibilidade de competição, o legislador facultar o afastamento do chamamento público em situações específicas que devem ser interpretadas de modo restritivo. A seu turno, a inexigibilidade dependerá de comprovação de situação que obste a competição, por exemplo, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou porque as metas da parceria somente poderão ser atingidas por uma entidade específica. A descrição legal de inexigibilidade, porém, é sempre exemplificativa, na medida em que podem surgir hipóteses não imaginadas pelo legislador que também impeçam a competição.

A partir da Lei n. 13.019, afigura-se possível classificar as situações de dispensa de chamamento público de duas maneiras: em razão de *situações excepcionais* (incisos I e II do art. 30) e em razão do *objeto* (incisos III e VI). Como dito, em todos os casos o chamamento público mostra-se exequível, mas abre-se espaço para a realização de um juízo de conveniência e oportunidade do administrador quanto à sua realização.

A primeira hipótese de dispensa *em situação excepcional* refere-se à urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público pelo prazo de até cento e oitenta dias. Caso preveja-se uma possível paralisação, por exemplo, por greve de servidores que realizam determinada atividade de interesse público, como servidores da saúde ou educação, poderá ocorrer a contratação direta por dispensa.

A Lei n. 13.204/2015 alterou a redação originária do dispositivo legal (art. 30, inciso I). Na versão inicial, essa hipótese de dispensa era muito mais restrita, limitando-se aos casos de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades realizadas no âmbito de uma parceria já celebrada, devendo ser atendida a ordem de classificação do chamamento público, não podendo ser alterado o conjunto de condições pactuadas com a OSC vencedora do certame. A restrição também era de ordem temporal, limitando a vigência da nova parceria ao prazo do termo originário. Mesmo em se tratando de situação de urgência, o legislador apontava hipóteses muito restritas de celebração da nova parceria.

A Lei n.13.204/2015 alterou acertadamente esse mandamento, visto que a redação anterior limitava os casos de urgência em que poderia haver a dispensa do chamamento público, prevendo hipóteses muito específicas. Com a alteração, as situações de urgência que decorram de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de interesse público poderão ter contratação direta, independentemente se a atividade estava prevista em uma parceria vigente (já celebrada). Ademais, não é necessário obedecer a ordem de classificação do chamamento público anterior, podendo outras entidades serem contratadas para suprir situações de urgência. Por fim, a última alteração decorre da atual possibilidade de alterar as

condições pactuadas com a OSC que havia celebrado o certame, incluindo a viabilidade de alteração do termo originário, podendo perdurar a parceria enquanto houver a situação de urgência.

A segunda situação de dispensa decorre de situações de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social.¹² Essa hipótese também foi alterada pela Lei n. 13.204/2015. Na redação originária da Lei n. 13.019, a hipótese restringia-se às parcerias com OSC que desenvolvessem atividades continuadas nas áreas de assistência social, saúde ou educação, que prestassem atendimento direto ao público e que tivessem certificação de entidade beneficente de assistência social. Não é moderado nem eficiente que haja todas essas estipulações, como a demonstração de experiência prévia (atividades continuadas) ou de certificação, em relação às entidades nos casos previstos (guerra, calamidade pública, etc.), haja vista situações excepcionais em que a agilidade na realização da atividade de interesse público e, portanto, na celebração da parceria é essencial para evitar grandes danos para sociedade. Imagine-se a hipótese de guerra ou de calamidade pública que demande a prestação de serviços hospitalares. Nesse exemplo, a espera pela realização do chamamento público poderia colocar em risco direitos fundamentais diversos, como o direito à vida e à saúde.

A primeira hipótese de dispensa de chamamento público *em razão do objeto* trata da hipótese de celebração de parcerias para realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança. O Sistema Nacional de Proteção a Pessoas Ameaçadas se divide em três frentes atendidas pelo Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita) e Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos (PPDDH).

A execução dos programas do Sistema de Proteção a Pessoas Ameaçadas tem sido efetivada por meio de organizações da sociedade civil. Na lição de Marcelo Vivas (2012, p.01), há duas razões principais para isso: a uma, “tem-se a insegurança a que a gestão de informações sobre pessoas ameaçadas está sujeita dentro da estrutura governamental, devido à necessidade de publicidade de todos os atos e decisões administrativas”; e, a duas, “encontra-se, subsidiariamente, a questão referente aos trâmites burocráticos a que a gestão estatal está submetida”. No entanto, Vivas faz ressalvas quanto à eficácia das parcerias com as OSC. Embora se mostrem de suma relevância, não representam, por si só, uma democratização ou uma legitimidade da representação social.

A segunda (e última) hipótese de dispensa de chamamento público em razão do objeto foi incluída pela Lei n° 13.204/2015, referindo-se aos casos de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por OSC previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

No que se refere à *inexigibilidade*, o art. 31 da Lei n. 13.019/2014 aponta duas hipóteses de caráter meramente exemplificativo. No primeiro caso, a inexigibilidade se dá em virtude de um objeto de parceria que seja incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual se indiquem as instituições que utilizarão os recursos. O segundo exemplo refere-se às parcerias que decorram de transferência de recursos que esteja autorizada em lei na qual se identifique expressamente a entidade

¹² O Decreto 7.257 de 04/08/2010 define o que seria situação de emergência e estado de calamidade pública em seu artigo 2º, incisos III e IV, *in verbis*: III - situação de emergência: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido; IV - estado de calamidade pública: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido (g.n.).

beneficiária, inclusive quando se tratar das subvenções sociais,¹³ recursos destinados a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa.

Tanto nas hipóteses de dispensa, quanto nas de inexigibilidade, competirá ao administrador público justificar a ausência de realização de chamamento público. A Lei ainda prevê a nulidade do ato de formalização da parceria, caso o administrador público não publique o extrato da justificativa da dispensa ou inexigibilidade, *na mesma data em que for efetivado*, em sítio oficial da Administração Pública na internet e, eventualmente, a critério do administrador, também no meio oficial de publicidade da Administração. Antes da alteração determinada pela Lei n.13.204/2015, a Lei n.13.019/2014 previa a publicação do extrato da justificativa pelo menos 5 (cinco) dias antes da formalização da celebração da parceria, sob pena de nulidade.

Vale também recordar que a Lei admite impugnação à justificativa de contratação direta, a qual deve ser apresentada no prazo de 5 (cinco) dias a contar da sua publicação. A impugnação deverá ser examinada pelo administrador público responsável em até 5 (cinco) dias da data do respectivo protocolo. Antes da alteração da Lei 13.204/2015, admitia-se a impugnação apenas anterior à celebração da parceria. Isso revela que a legislação atual ampliou a possibilidade de controle dos ajustes. E quando houver fundamento na impugnação, o ato que declarou a dispensa ou considerou inexigível o chamamento público deverá ser revogado ou anulado.

7 Conclusão

A Lei n.13.019 surgiu em um contexto de valorização do setor público não estatal por meio de técnicas de fomento, regulamentando as parcerias do Poder Público com as organizações da sociedade civil. Trata-se de uma lei nacional, abordando normas de caráter geral para todos os entes federativos. Como procedimento prévio de viabilização das parcerias, a Lei traz um importante instrumento: o chamamento público. A sua consagração e ampla disciplina legal demonstram que uma das grandes preocupações do legislador foi a de construir um processo administrativo capaz de moralizar as escolhas dos entes privados que se relacionarão com o Estado e, em muitos casos, serão beneficiados por fomento.

Mesmo na ausência da previsão expressa de fases na realização do chamamento público, é possível sustentar que o seu procedimento abarca uma etapa de planejamento, de abertura, de julgamento e de habilitação.

A etapa de planejamento, equivalente a uma fase interna, é a mais relevante para a preparação da celebração da parceria e deve ser desenvolvida tanto nas hipóteses de chamamento, quanto nos casos de contratação direta. Como se demonstrou, de seus aspectos diversos, há inúmeros pontos polêmicos no tocante à comissão de seleção, ao PMIS e ao plano de trabalho. De todo modo, ao disciplinar essa fase estratégica, a Lei n. 13.019 conferiu bastante flexibilidade à Administração Pública e valorizou mecanismos de diálogo com a sociedade, o que deve facilitar a elaboração de ajustes mais aderentes às necessidades sociais.

¹³ A Lei n. 13.019/2014 indica no segundo exemplo de inexigibilidade que a subvenção social deverá obedecer às regras de destinação de recursos públicos para o setor privado, previstas no artigo 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101 de 2000). Sendo assim, a destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

Caso não se apliquem algumas das quatro hipóteses apresentadas de contratação direta previstas na Lei, a celebração da parceria dependerá da realização de um processo administrativo seletivo denominado chamamento público. Sua fase de julgamento, tal como descrita na Lei, segue a lógica de objetividade e isonomia que marca qualquer tipo de licitação. Ainda assim, como se demonstrou, isso não significa que a Lei obste a aplicação de medidas discriminatórias, algumas das quais expressamente consagradas em seu texto. No entanto, a Lei determina que o julgamento se realize antes da fase de habilitação, sobretudo no intuito de se reduzir a litigiosidade entre os concorrentes e de reduzir os custos, inclusive temporais, de análise de documentos.

A fase de habilitação, portanto, segue à fase de julgamento e, tal como demonstrado, mostra-se extremamente complexa e bastante exigente. A habilitação resume-se a dois conjuntos de requisitos do art. 33. O primeiro deles é de natureza institucional e diz respeito às normas de funcionamento da OSC, sua finalidade, sua submissão a requisitos de contabilidade e a limitação estatutária sobre o destino de seus bens. O segundo bloco de normas de habilitação do art. 33 diz respeito a elementos fáticos, ou melhor, ao prazo mínimo de existência da OSC, ao seu conjunto de experiências prévias e às condições estruturais que deve deter para participar de uma parceria com o Estado. Para além das exigências do art. 33, a “habilitação” do chamamento abrange as disposições do art. 34, o qual aproxima a habilitação do chamamento à habilitação da licitação tradicional para contratos operacionais. Nele se exige regularidade fiscal, previdenciária, tributária da OSC. Além disso, sustentou-se que, apesar da lacuna legal, a entidade pública contratante poderá fazer verificações sobre a regularidade das relações trabalhistas da organização no intuito de evitar afronta ao princípio da moralidade administrativa e, mais uma vez, impedir a competição injusta entre as interessadas na parceria. A seu turno, o art. 39 da Lei prevê outros requisitos e limitações para a habilitação e que buscam igualmente moralizar as relações do Estado com as OSC.

Do quanto abordado, observa-se, em breve síntese, que a instituição do chamamento como instrumento nacional de garantia de proteção da isonomia e da moralização da política de fomento consiste em uma das maiores inovações da Lei n. 13.019 e deverá gerar inúmeros ganhos para o Estado, para a sociedade e para organizações sérias, sobretudo em termos de combate à corrupção, proteção do patrimônio público e valorização da concorrência justa no setor público não estatal. Porém, a consagração do chamamento como processo administrativo não ocorrerá sem grandes custos e desafios, sobretudo nos Estados e nos Municípios menos preparados administrativamente e mais carentes de recursos financeiros e humanos. A disciplina legal do chamamento na Lei n. 13.019 não se mostra clara e objetiva em todos os momentos, os requisitos procedimentais se revelam bastante numerosos e levantam incontáveis dúvidas interpretativas. Fora isso, para além do campo jurídico, o cumprimento dos mandamentos legais requererá intensivo investimento em capacitação de agentes públicos, além de grande vontade política.

8 Referências bibliográficas

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública* – concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. São Paulo. Atlas. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo, Atlas, 2012.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *As Parcerias na Administração Pública*. In: CARDOZO, José Eduardo et al. (org.). *Curso de Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006.

MARRARA, Thiago. Parcerias sociais, termos de fomento e de colaboração: brevíssimos comentários à Lei 13.019 de 2014. *Carta Forense*, 07 de janeiro de 2015. Disponível em:

<http://www.cartaforense.com.br/m/conteudo/artigos/parcerias-sociais-termos-de-fomento-e-de-colaboracao-brevissimos-comentarios-a-lei-13109-de-2014/14855>

- MARRARA, Thiago; CESÁRIO, Natália de Aquino. O que sobrou da autonomia dos Estados e Municípios para legislar sobre parcerias com o terceiro setor? *REDAP*, v. 2, n. 1, 2016.
- MARRARA, Thiago; NOHARA, Irene. *Processo administrativo: Lei n. 9.784/1999 comentada*. São Paulo: Atlas, 2009.
- OLIVEIRA, André Tito Motta. *Da atuação do terceiro setor por meio das parcerias com o estado e seu controle pelos tribunais de contas: entre os lindes da transparência e da eficiência*. Dissertação de Mestrado apresentada a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 251 p. São Paulo. 2014.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino (coord.). *Direito do terceiro setor*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Direito do Terceiro Setor*. Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 11-38, jan./jun. 2007.
- PINTO, Bruno Luís Amorim. *O regime jurídico dos contratos de colaboração entre o estado brasileiro e o terceiro setor*. Dissertação de Mestrado apresentada a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 157 p. São Paulo. 2015.
- ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Terceiro Setor*. Malheiros Editores. São Paulo. SP. 2006.
- SOUZA, Rodrigo Pagani de. *Controle estatal das transferências de recursos públicos para o terceiro setor*. Tese de Doutorado apresentada a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 511 p. São Paulo. 2009.
- VIVAS, Marcelo Dayrell. Sistema brasileiro de proteção a pessoas ameaçadas e participação da sociedade. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3389, 11 out. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/22785>>. Acesso em: 14 abr. 2016.