

ano 22 – n. 87 | janeiro/março – 2022

Belo Horizonte | p. 1-306 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v22i87

A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003). – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN impresso 1516-3210
ISSN digital 1984-4182

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira

Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de intersecção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

O repasse de recursos públicos para as organizações da sociedade civil: a licitação concursal como limite da discricionariedade

The transfer of public resources to Civil Society Organizations: competitive bidding as a limit of discretion

Eder Marques de Azevedo*

Universidade Federal de Juiz de Fora (Brasil)
eder.marques@ufff.edu.br

Ludmila Aniceto de Souza e França Gomes Pereira**

Universidade Federal de Juiz de Fora (Brasil)
ludmila.aniceto@hotmail.com

Recebido/Received: 10.06.2020/June 10th, 2020

Aprovado/Approved: 15.12.2021/December 15th, 2021

Resumo: O déficit de políticas públicas decorrente da insuficiência estatal tem estimulado o aumento de serviços prestados pelo terceiro setor. O artigo em tela analisa as disposições propostas pela Lei nº 13.019/2014 (alteradas pela Lei nº 13.204/2015), denominada de Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, questionando o impasse em torno dos critérios de escolha dessas entidades parceiras a serem subvencionadas em face da margem discricionária deixada pelo legislador.

Como citar este artigo/*How to cite this article:* AZEVEDO, Eder Marques de; PEREIRA, Ludmila Aniceto de Souza e França Gomes. O repasse de recursos públicos para as organizações da sociedade civil: a licitação concursal como limite da discricionariedade. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 87, p. 185-215, jan./mar. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i87.1393.

* Professor Adjunto do Departamento de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora (Governador Valadares-MG, Brasil). Pós-Doutor em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Doutor e Mestre em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pós-Graduado em Docência do Ensino Superior pela UniDoctum e em Direito Processual Constitucional pelo Unicentro Izabela Hendrix. Advogado. *E-mail:* eder.marques@ufff.edu.br.

** Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (Governador Valadares-MG, Brasil). *E-mail:* ludmila.aniceto@hotmail.com.

Por meio de pesquisa bibliográfica e interdisciplinar, com substrato na teoria da responsabilidade, defendida por Hans Jonas (1979), este ensaio defende a necessidade de maior rigidez da administração pública para eleger as instituições beneficiadas com recursos públicos. Para isso, aposta na licitação concursal como procedimento eficaz e isonômico para a escolha da entidade mais vantajosa, levando o leitor a refletir sobre os limites da discricionariedade administrativa.

Palavras-chave: Terceiro setor. Repasse público. Discricionariedade administrativa. Concurso licitatório. Princípio da responsabilidade.

Abstract: The deficit in public policies resulting from state insufficiency has stimulated the increase in services provided by the third sector. The article on screen analyzes the provisions proposed by Law No. 13,019 / 2014 (amended by Law No. 13,204 / 2015), called the Regulatory Framework of Civil Society Organizations, questioning the impasse surrounding the choice criteria of these partner entities to be subsidized in view of the discretionary margin left by the legislator. Through bibliographic and interdisciplinary research, based on the theory of responsibility, defended by Hans Jonas (1979), this essay defends the need for greater rigidity in Public Administration to elect the institutions benefited with public resources. For this, it bets on concourse bidding process as an effective and isonomic procedure for choosing the most advantageous entity, leading the reader to reflect on the limits of administrative discretionarity.

Keywords: Third sector. Public on lending. Administrative discretionarity. Concourse bidding process. Principle of responsibility.

Sumário: Introdução – **1** A paraestatalidade e o retrato institucional do terceiro setor – **2** Repasses públicos ao terceiro setor: considerações acerca do procedimento de escolha das OSCs – **3** O concurso licitatório para a seleção de entidades interessadas: uma proposta para além do MROSC – Conclusão – Referências

Introdução

O presente trabalho analisa os meandros da celebração de parcerias entre a administração pública e as instituições componentes do terceiro setor, enfatizando a racionalidade por trás do fomento destinado às organizações da sociedade civil (OSCs) em face das determinações da Lei nº 13.019/2014.

Esse diploma legal, alterado pela Lei nº 13.204/2015, foi cunhado como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e está em vigor desde 1º de janeiro de 2016 (exceto para os municípios, cuja vigência ocorreu um ano depois). Seu conteúdo versa sobre uma ampla agenda política visando ao aperfeiçoamento do ambiente jurídico e institucional concernente às OSCs e suas relações de parceria com o Estado.

Apesar dos esforços na criação de procedimentos específicos à avaliação de instituições e da viabilidade de seus planos de trabalho na oferta de políticas públicas para a execução de serviços, o MROSC contém pontos sensíveis que precisam ser refletidos, sobretudo a parcimônia do procedimento propugnado à seleção de entidades parceiras interessadas. No intuito de promover a otimização da competitividade e do julgamento objetivo, o texto aposta na licitação concursal como proposta capaz de conferir maior lisura e vantajosidade ao interesse público,

sem perder de vista o compromisso em ceifar escolhas abusivas ou omissões propositais.

Com isso, o problema central investigado é se a forma disposta em lei facilita o mau uso da discricionariedade, dando espaço à escolha de entidades que interessem a atores políticos em desfavor daquelas que efetivamente façam jus ao recebimento de repasses públicos. Em resposta, a premissa trabalhada é que o emprego da licitação, na modalidade concurso, é meio mais eficiente para conter excessos no campo de atuação do administrador público. Logo, possibilita uma escolha mais justa de instituições ao se pautar em julgamento objetivo na seleção da proposta mais vantajosa.

Destarte, para objetivamente ser sustentada a hipótese apontada, foi empregado o uso de método hermenêutico e de pesquisa bibliográfica evidenciados por meio de análise jurídica interdisciplinar, por estudos legislativos e pelo levantamento dos trabalhos doutrinários em manuais ou elaborados por especialistas que atuam no âmbito da matéria investigada, afeita em especial ao direito administrativo.

1 A paraestatalidade e o retrato institucional do terceiro setor

O Estado é um grande prestador de serviços públicos, função administrativa essencial à efetivação de direitos fundamentais. Entre perfis de execução centralizada ou descentralizada, direta ou indireta, uma coisa é fato: os serviços públicos não são mais monopolizados pelo Estado, que, diante de opções de estratégias de gestão, sua insuficiência ou seu desinteresse têm dado espaço para atuações paralelas e complementares, dando lugar à paraestatalidade. Essa tendência demonstra que o aparelho estatal foi reformulado como: a) um núcleo encarregado pela elaboração de leis, definição de políticas públicas e seu cumprimento; b) as atividades exclusivas, em que a presença do Estado é fundamental, como a atividade de polícia; c) o setor de produção de bens e serviços, ligado a atividades econômicas lucrativas, a saber, as estatais; d) os serviços não exclusivos, prestados para a coletividade, sem requerer a autoridade do Estado, como saúde e educação, havendo a ascensão da atuação paraestatal.¹

Na tentativa de cobrir lacunas estatais no atendimento de demandas públicas de maior contingência, cresce o papel da paraestatalidade. O termo não possui, no Brasil, uma definição legislativa. Consequentemente, o conceito carece de consenso na doutrina administrativa, que adota diferentes abordagens:

¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Administração Pública, Concessões e Terceiro Setor*. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015. [Minha Biblioteca]. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-6195-4/>. Acesso em: abr. 2020.

Tabela 1 – Paraestatalidade nos manuais administrativistas

Autor/obra	Entidades que compõem a paraestatalidade	Finalidade
Celso Antônio Bandeira de Mello ²	Serviços sociais autônomos.	Prestar atividades não exclusivas do Estado e receber deste o poder de império para cobrar tributos.
Marçal Justen Filho ³	Serviços sociais autônomos.	Promover o atendimento de necessidades setores empresariais ou categorias profissionais, que arcam com sua manutenção, mediante a cobrança de contribuição compulsória.
José dos Santos Carvalho Filho ⁴	Pessoas da administração indireta e serviços sociais autônomos.	Desempenhar funções de interesse do Estado, em perfeita sintonia com suas metas.
Hely Lopes de Meirelles ⁵	Pessoas jurídicas de direito privado, autorizadas por lei a prestar serviços públicos.	Realizar atividades de interesse coletivo ou público, mas não exclusivos do Estado.
Maria Sylvia Zanella di Pietro ⁶	Pessoas jurídicas de direito privado, instituídas por particulares, com ou sem autorização legislativa.	Realizar atividades privadas de interesse público, mediante fomento e controle pelo Estado.
Matheus Carvalho ⁷	Entidades privadas, sem fins lucrativos.	Executar atividades de interesse social, não exclusivas do Estado.

Fonte: Autoria própria, 2021.

A dissonância quanto à composição das entidades integrantes da paraestatalidade no campo doutrinário é visível. Dos administrativistas acima citados, Bandeira de Mello e Justen Filho admitem como entes paraestatais somente os serviços sociais autônomos.⁸ Carvalho Filho inclui, além desses, as pessoas da administração

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 33. ed. 3. tir. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 161-163.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 173-177.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 554.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. atual. Até a Emenda Constitucional 90, e 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 481.

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 682-685.

⁷ CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. Conforme a Nova Lei de Licitações (14.133/21). 9. ed. E-Book. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021. p. 732.

⁸ Nas lições de Meirelles, serviços sociais autônomos “são todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais” (MEIRELLES, *op. cit.*, p. 481). Tais serviços não têm fins lucrativos. Atualmente, nove entidades compõem o sistema: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat); Serviço Social de Transporte (Sest).

indireta. Hely Lopes Meirelles alega que, para compor a atividade paraestatal, a entidade deve ser autorizada a prestar serviços públicos mediante lei. Para Di Pietro e Matheus Carvalho, não há necessidade de autorização legislativa, e o terceiro setor é constituído pela paraestatalidade.

Ademais, o terceiro setor compõe a escala de um dos quatro setores distintos hoje existentes no Brasil.⁹ Inclui entidades que prestam serviços públicos não exclusivos, mas com fins sociais, não integrando a estrutura da administração pública. Atua ao lado do Estado e exatamente por isso que é visto por parte da doutrina¹⁰ como ente paraestatal. Trata-se de entidade privada, sem fins lucrativos, legalmente constituída e voluntária. A constituição deve ser feita em cartório, onde recebe a personalidade jurídica de direito privado após cumprir os requisitos necessários.¹¹

Para Tachizawa,¹² 95% das entidades são registradas como associações civis sem fins lucrativos, já que as fundações demandam mais trabalho para serem constituídas, como a existência de patrimônio prévio e a figura de um instituidor. Abaixo, é possível visualizar como o terceiro setor é dividido na atual conjuntura de nosso ordenamento jurídico, passando, a seguir, ao apontamento de suas especificidades.

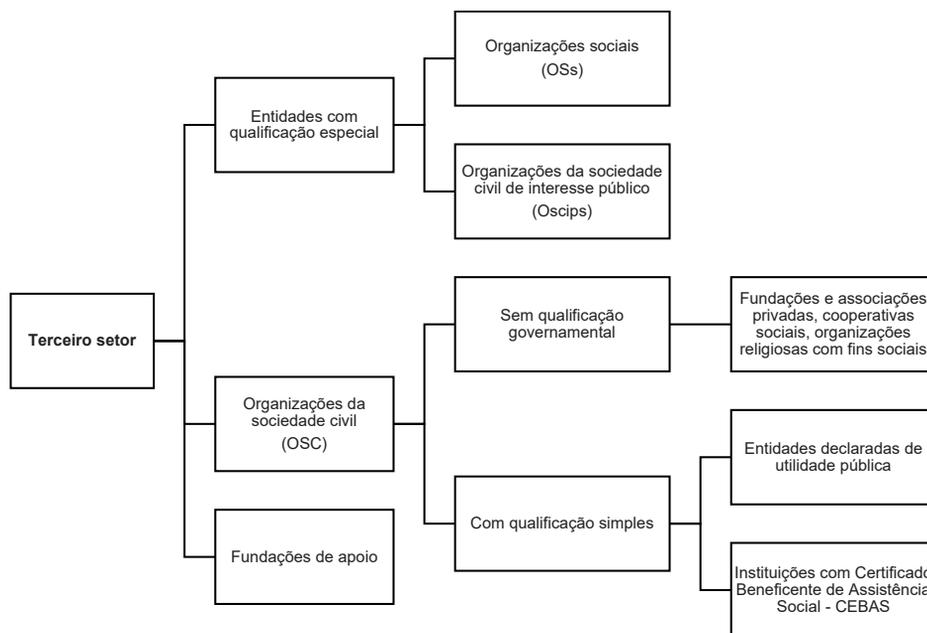
⁹ O primeiro setor é o próprio Estado, formado pela administração direta e indireta; o segundo setor é composto pelo mercado; o terceiro setor advém da sociedade civil organizada. São as entidades privadas, sem fins lucrativos, que exercem atividades em prol do interesse social (OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 733). O quarto setor “é resultado da economia informal” (CARVALHO, *op. cit.*, p. 733).

¹⁰ “Exatamente por atuarem ao lado do Estado e terem com ele algum tipo de vínculo jurídico, recebem a denominação de entidades paraestatais; nessa expressão podem ser incluídas todas as entidades integrantes do chamado terceiro setor (...)” (DI PIETRO, *op. cit.*, p. 686). No mesmo sentido, CARVALHO, *op. cit.*, p. 731.

¹¹ No caso brasileiro, esses critérios, de acordo com o art. 44 do Código Civil, correspondem às seguintes figuras jurídicas: associações, fundações e organizações religiosas. As associações, de acordo com o art. 53 do código em tela, constituem-se pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. As fundações, segundo o capítulo III do mesmo código, são criadas por um instituidor, mediante escritura pública ou testamento, a partir de uma dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la. As organizações religiosas, por sua vez, foram consideradas como uma terceira categoria, por meio da Lei nº 10.825/2003, que estabeleceu como pessoa jurídica de direito privado essas organizações, que anteriormente se enquadravam na figura de associações (BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101647.pdf>. Acesso em: abr. 2020).

¹² TACHIZAWA, Takeshy. *Organizações Não Governamentais e Terceiro Setor*. criação de ONGs e estratégias de atuação. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 24.

Fluxograma 1 – Terceiro setor no Brasil



Fonte: Autoria própria, 2021.

Iniciando pelas entidades com qualificação especial, estas são assim constituídas por serem instituições privadas que recebem do Estado titulação específica, a partir da qual passam a gozar de incentivos para atuarem na prestação de serviços públicos não exclusivos, mas fundamentais à sociedade. São elas as organizações sociais (OSs)¹³ e as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips).¹⁴ Tanto a Lei nº 9.637/1998, que instituiu as primeiras, como a Lei nº 9.790/1999, que disciplina as segundas, são aplicadas estritamente

¹³ As OSs foram instituídas pela Lei nº 9.637/1998. Atendem aos setores de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde (art. 1º). Por receberem auxílio governamental, estão sujeitas a restrições comuns à Fazenda Pública e ao dever de prestação de contas ao Tribunal de Contas. Sua formação depende da celebração de um contrato de gestão com o poder público. Mediante acordo, ficam definidas as metas, prazos de execução, critérios para avaliação de desempenho (CARVALHO, *op. cit.*, p.738). Trata-se de um título outorgado pelo Ministro de Estado ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade prestada. Ressalta-se que a celebração do contrato de gestão é ato discricionário da administração pública. Conforme Meirelles, a intenção foi permitir que o Estado transferisse atividades para o setor privado sem necessidade de contrato de concessão ou permissão (MEIRELLES, *op. cit.*, p. 483).

¹⁴ A seu turno, as Oscips, previstas na Lei nº 9.790/1999, formam vínculo com o poder público por meio do termo de parceria. Para se cadastrarem, precisam estar em funcionamento há três anos, com prestação de serviços em diferentes áreas como assistência social, promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico. A concessão do termo de parceria depende de autorização do Ministério da Justiça e Segurança Pública, após peticionamento eletrônico da entidade que cumpre as exigências

no âmbito da União.¹⁵ Contudo, estados, municípios e o Distrito Federal podem estabelecer suas próprias legislações caso também queiram regulamentar esse tipo de qualificação.¹⁶

Passando para as fundações de apoio, tais instituições são criadas por particulares com o intuito de colaborar com o poder público. O vínculo se dá por meio de convênios.¹⁷ A Lei nº 8.958/1994 normatiza as parcerias entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. Por ser uma lei restrita a esse campo de atuação, se um ente federado desejar firmar parceria com uma fundação, deve promulgar a legislação necessária. Essas fundações possuem natureza de direito privado e não integram a administração pública. Estão sujeitas à fiscalização do Ministério Público, à legislação trabalhista e ao prévio registro e credenciamento no Ministério da Educação e do Desporto e no Ministério da Ciência e Tecnologia, renovável bianualmente, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.958/1994. É o exemplo da Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (Fundep),¹⁸ que atua desde 1975 prestando apoio à pesquisa e ensino da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e outras instituições de ciências e tecnologias.

As organizações da sociedade civil (OSCs), por sua vez, são pessoas jurídicas de direito privado que prestam diversos serviços à população. É uma terminologia mais recente, utilizada após a promulgação da Lei nº 13.019/2014,¹⁹ substituindo o termo “organizações não governamentais”, popularizado pela sigla “ONGs” (nomenclatura não definida pela legislação brasileira). E, assim, as ditas ONGs (doravante tratadas como OSCs) nada mais são do que as simples associações ou fundações privadas com natureza filantrópica e prestação de serviços de utilidade

previstas na lei. Ao contrário das OSs, a outorga da parceria entre o Estado e as Oscips é ato vinculado, conforme se extrai do art. 2º da Lei nº 9.790/1999.

¹⁵ OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 89.

¹⁶ Citam-se exemplos de alguns estados em que tais leis foram instituídas: Acre (Lei nº 1.428/2002 – Oscip); Amapá (Lei nº 496/2000 – Oscip e Lei nº 599/2001 – OS); Amazonas (Lei nº 3.17/2005 – Oscip); Bahia (Lei nº 8.647/2003 – OS); Ceará (Lei nº 12.781/1997 – OS); Espírito Santo (LC nº 158/1999 – OS) (*ibidem*, p. 90).

¹⁷ “O convênio pode ser definido como forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração (...) o principal elemento que se costuma apontar para distinguir o contrato e o convênio é o concernimento aos interesses que, no contrato, são opostos e contraditórios, enquanto no convênio são recíprocos” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 374-375).

¹⁸ FUNDAÇÃO DE APOIO DA PESQUISA (Fundep). Disponível em: <http://www.fundep.ufmg.br/institucional/historico/>. Acesso em: abr. 2020.

¹⁹ BRASIL. *Lei nº 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. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: maio 2020.

pública. O último levantamento feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)²⁰ apontou que, até 2020, existiam 815 mil OSCs no Brasil. Essas instituições atuam recebendo ajuda da sociedade. Podem também fazer parcerias com o poder público conforme previsão da Lei nº 13.019/2014. O MROSC divide essas organizações em três grupos: a) entidades privadas sem perspectiva lucrativa e que não distribuem eventuais resultados entre seus membros; b) sociedades cooperativas ligadas à prestação de serviços de cunho social; c) organizações religiosas que se dediquem a projetos de interesse público, sem fins exclusivamente religiosos.

A parceria dessas entidades com o setor público se dá por meio da celebração de um termo de colaboração ou fomento. Há um processo simplificado de escolha, a partir de um chamamento público, em que o poder público dará publicidade à abertura de propostas para a celebração de parceria (Seção VI – Lei nº 13.019/2014).²¹ A lei em questão propõe três tipos de parcerias distintas, sendo eles o termo de colaboração, o termo de fomento e o acordo de cooperação.²²

No que concerne às entidades declaradas de utilidade pública (OSCs com qualificação simples), no âmbito federal antes eram qualificadas com base na Lei Federal nº 91/1935. Contudo, o diploma legal foi revogado pela Lei nº 13.019/2014, que instituiu as parcerias com as OSCs. Hoje, o Ministério da Justiça não concede mais o título de utilidade pública.

²⁰ O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) faz a pesquisa e levantamento sobre as estruturas do Estado brasileiro e sua relação com as entidades do terceiro setor desde 2010 (BRASIL. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/>. Acesso em: abr. 2020).

²¹ O chamamento público não deve ser confundido com a licitação. Aquele é um procedimento que visa selecionar a entidade que irá firmar a parceria com o governo, por meio da Lei Federal nº 13.019/2014. A própria lei, no art. 84, estabelece que a Lei de Licitações não se aplica a esse tipo de parceria. Já a licitação está prevista na Lei Federal nº 8.666/1993. Tem como modalidades a concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão (art. 22.). Ademais, há também o pregão, modalidade de licitação pregão, instituída pela Lei nº 10.520/2002, que utiliza de forma subsidiária as normas da Lei Geral de Licitações.

²² O Termo de Colaboração, previsto no art. 2º, inc. VII, da Lei nº. 13.019/2014, trata da busca por parcerias a partir de um plano de trabalho elaborado pela própria administração pública. O acordo será utilizado para a celebrar parcerias que tenham consonância com as políticas públicas propugnadas nos programas de governo (CAZUMBÁ, Nailton. *Guia do MROSC: para Organizações da Sociedade Civil e Prefeituras*. São Paulo: Nossa Causa, 2017. Disponível em: <https://nossacausa.com/ebook-gratuito-guia-do-mrosc/>. Acesso em: fev. 2020). A administração pública vai estipular os objetivos e os valores que serão disponibilizados, além dos resultados a serem alcançados. A seu turno, o termo de fomento, previsto no art. 2º, inc. VIII, da Lei nº 13.019/2014, trata das parcerias estabelecidas entre o poder público e as OSC em que as propostas de trabalho partam das próprias instituições, tendo o governo a responsabilidade de transferir os recursos. O acordo de cooperação, disposto no art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/2014, abrange situações em que serão formalizadas parcerias entre a administração pública e as entidades para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, contudo, sem haver repasses de recursos financeiros. O Decreto nº 8.726/2016, que regulamenta a Lei nº 13.019/2014, dispõe, no art. 6º, §1º, que pode haver comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial entre o poder público e as organizações (BRASIL. *Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016*. Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8726.htm. Acesso em: abr. 2020).

No entanto, a concessão da qualificação simples ainda ocorre em estados e municípios mediante seus próprios diplomas legais. Em Minas Gerais, o título é concedido com autorização da Lei Estadual nº 15.430/2005, demandando que as organizações tenham personalidade jurídica, estejam em funcionamento há mais de um ano e possuam dirigentes idôneos e sem cargo remunerado. Tais exigências podem ser comprovadas por representantes de diferentes setores da sociedade.²³ Ao receber tal titulação, a entidade passa a contar com benefícios, como: a) isenção de contribuições destinadas à seguridade social; b) isenção de emolumentos (taxas cobradas por cartórios); c) imunidade fiscal (restrita às entidades de assistência social e educação). O estado mineiro também editou o Decreto nº 47.132/2017²⁴ para regulamentar o conteúdo da Lei nº 13.019/2014, disciplinando a execução das parcerias celebradas entre a administração pública estadual e as OSCs. Assim, o art. 1º do decreto estadual dispõe que a cooperação mútua viabiliza a consecução de finalidades de interesse público e recíproco e a execução de atividades ou de projetos, inclusive reforma, obra, serviço, evento ou aquisição de bens, previamente estabelecidos em planos de trabalho anexos a termos de colaboração ou de fomento ou acordos de cooperação. A tabela a seguir ilustra como a regulamentação estadual do MROSC promove o fomento de parcerias entre o estado-membro e essas entidades:

²³ A Lei Estadual de Minas Gerais nº 15.430/2005 assim define: “Parágrafo único – O atestado do cumprimento das exigências previstas nos incisos II, III e IV do caput deste artigo poderá ser firmado pelo Presidente do Conselho Municipal de Assistência Social, por Juiz de Direito, Promotor de Justiça, Juiz de Paz, Prefeito, Presidente da Câmara Municipal, Delegado de Polícia, ou por seus substitutos legais, do Município ou da comarca em que a entidade for sediada”. MINAS GERAIS. *Lei n. 15.430, de 03 de janeiro de 2005*. Dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 12.972, de 27 de Julho de 1998, que dispõe sobre a Declaração de Utilidade Pública e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15430&comp=&ano=2005>. Acesso em: maio 2020.

²⁴ MINAS GERAIS. *Decreto n. 47.132, de 20 de janeiro de 2017*. Regulamenta a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que 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, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47132&ano=2017>. Acesso em: abr. 2020.

Tabela 2 – Formas de parcerias entre OSCs e os estados

Instrumentos de parceria	Parceiros	Característica	Forma de seleção
Termo de fomento	OSC e estado	Finalidade de interesse público que <i>envolva a transferência de recursos financeiros</i> e cujo desenho e <i>expertise</i> acerca do projeto ou atividade são dados pela OSC. O poder público, por meio dos recursos aportados, fomenta as ações desempenhadas pela organização da sociedade civil.	Via chamamento público.
Termo de colaboração	OSC e estado	Finalidade de interesse público que <i>envolva a transferência de recursos financeiros</i> , cujas diretrizes acerca do projeto ou atividade são dadas pelo órgão ou entidade estadual parceiro. Nesse caso, o poder público seleciona a melhor OSC para desempenhar determinada atividade ou projeto.	Necessário chamamento público para comodato, doação ou outra forma de compartilhamento patrimonial.
Acordo de cooperação	OSC e estado	Finalidade de interesse público que <i>não envolva a transferência de recursos financeiros</i> .	Necessário chamamento público para comodato, doação ou outra forma de compartilhamento patrimonial.

Fonte: Segov/Sedese, Minas Gerais, 2021.²⁵

Respeitada a autonomia municipal, a qualificação simples concedida a uma OSC depende de legislação local que a discipline. É o caso do município mineiro de Governador Valadares, onde a Lei Municipal nº 5.198, de 8 de setembro de 2003,²⁶ regulamenta as declarações de utilidade pública. As entidades precisam comprovar a regularidade de funcionamento há mais de seis meses, que sejam efetivamente prestadoras de serviços à coletividade sem fins econômicos e possuem diretores idôneos e sem cargos remunerados.²⁷ Segundo a norma valadarense, o título serve como um diferencial para as entidades que concorrem em editais de

²⁵ MINAS GERAIS. *Assessoria de Comunicação da Secretaria de Governo com Assessoria de Comunicação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico* (Ascom Segov com Ascom Sedese). Disponível em: <http://www.governo.mg.gov.br/Noticias/Detalhe/4776>. Acesso em: abr. 2020.

²⁶ GOVERNADOR VALADARES. *Lei nº 5198, de 08 de setembro de 2003*. Dispõe sobre a declaração de utilidade pública municipal e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/g/governador-valadares/lei-ordinaria/2003/520/5198/lei-ordinaria-n-5198-2003-dispoe-sobre-a-declaracao-de-utilidade-publica-municipal-e-da-outras-providencias>. Acesso em: maio 2020.

²⁷ Dentre as entidades que contam com a titulação, em Governador Valadares, estão a Associação Cultural Música para Cidadania, que recebeu o título a partir da Lei nº 6.640/2015, e a Associação Rio Limpo, que obteve o reconhecimento de entidade de utilidade pública por meio da Lei nº 6.453/2013.

chamamento público feitos pelo município. Trata-se de uma espécie de pontuação que as diferencia das simples instituições sem qualificações.

De resto, finalizando o grupo de OSCs com qualificação simples, há as instituições agraciadas com o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), previsto na Lei Federal nº 12.101/2009 e regulamentado pelo Decreto nº 8.242/2014. Conforme orientação do Ministério da Cidadania, na cartilha *Passos para a certificação CEBAS Assistência Social*,²⁸ o certificado é concedido pelos Ministérios da Cidadania, da Saúde e da Educação. É destinado apenas às entidades que atuam nessas respectivas áreas e que prestem atividades continuadas, permanentes e com serviços gratuitos, dando prioridade à autonomia e garantia de direitos dos usuários. As organizações que recebem o CEBAS podem receber isenção de pagamento das contribuições sociais incidentes sobre a remuneração de empregados. O título garante o parcelamento de dívidas com o governo federal, conforme reza o art. 4º, §13, da Lei nº 11.345/2006, e as instituições também contam com prioridade para a obtenção de subvenções públicas. O certificado tem duração de um a cinco anos, e a instituição pode pedir sua renovação ao ministério responsável.

Diante dessa abrangência de instituições integrantes do terceiro setor, são inegáveis suas contribuições nas últimas décadas, especialmente em áreas de maior demanda e com déficit na prestação estatal, como assistência social e meio ambiente. Porém, é notável que, nos últimos anos, esses setores sofreram retaliações e cortes de repasses justificados pelo mantra da discricionariedade.

Conforme pesquisa feita pelo Inesc, de 2014 a 2017 o investimento assistencial na promoção dos direitos da juventude sofreu queda de 83%. Instituições voltadas à política para mulheres também tiveram um decréscimo nos repasses de recursos governamentais de 53%. Enquanto isso, no mesmo período, o refinanciamento da dívida externa teve um aumento no orçamento de 344%. A seu turno, o serviço da dívida interna, que trata de juros e amortizações, também foi beneficiado com uma alta de 90%.²⁹

Na seara ambiental, a situação de descaso é preocupante e atinge as organizações do terceiro setor envolvidas na fiscalização e prevenção de danos. Recentemente, após as graves queimadas que afetaram a região amazônica,³⁰ o

²⁸ BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. *Passos para a Certificação CEBAS Assistência Social*. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/cneas/CEBAS%20-%20Cartilha.docx.pdf. Acesso em: abr. 2020.

²⁹ CARDOSO, Alessandra. Soluções para as queimadas na Amazônia já existem. *Portal Inesc*, 17 nov. 2019. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/solucoes-para-as-queimadas-na-amazonia-ja-existem/>. Acesso em: abr. 2020.

³⁰ Segundo dados dos alertas do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), o Brasil enfrenta uma crise ambiental, sendo monitorados acréscimos de 88% nas taxas de desmatamento na Amazônia, entre janeiro e novembro de 2019 (INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA – IPAM. *Desmatamento*

presidente da República disparou ataques contra as ONGs ambientalistas. Vários veículos de comunicação noticiaram a declaração do então presidente afirmando que as ONGs pararam de receber repasses do governo e, por isso, provocaram as queimadas.³¹ Em janeiro de 2019, o Ministério do Meio Ambiente suspendeu por 90 dias todos os acordos e parcerias com as organizações, determinando que os convênios passem primeiramente por sua avaliação.³² Além de cortes nacionais, a política governamental brasileira, avessa aos programas de preservação e fiscalização, provocou lapidações de repasses internacionais. Ainda em 2019, Noruega e Alemanha bloquearam quase R\$290 milhões destinados ao Fundo da Amazônia.³³ Nesse cenário de incertezas e sucateamento que paira sobre o terceiro setor, entende-se que a sociedade é quem sai mais prejudicada. Ao diminuir os repasses às instituições, o serviço por elas prestado pode se tornar insuficiente para atender às demandas coletivas, afetando-se, conseqüentemente, o interesse público.

2 Repasses públicos ao terceiro setor: considerações acerca do procedimento de escolha das OSCs

A administração pública destina investimentos em políticas públicas, utilizando o planejamento como técnica para atingir as metas definidas, não podendo distribuí-los de forma aleatória ou sem critérios, pois o que está em jogo é a eficiência da gestão pública.³⁴ Nesse diapasão, tais políticas podem ser executadas pela própria administração em sua esfera direta ou indireta ou em regime de parceria com outros atores, como o terceiro setor.³⁵

Como importante parceiro de implementação de políticas públicas, o terceiro setor é “destinatário dos recursos e tem a capacidade de transformá-los em serviços

na Amazônia sobe 88% este ano. Mas ainda há tempo de acertar. 12 dez. 2019. Disponível em: <https://ipam.org.br/desmatamento-na-amazonia-sobe-88-este-ano-mas-ainda-ha-tempo-de-acertar/>. Acesso em: maio 2020).

³¹ URIBE, Gustavo. Sem provas, Bolsonaro diz que queimadas podem ter sido provocadas por ONGs. *Portal FolhaOnline*, São Paulo, 21 ago. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/08/bolsonaro-diz-que-queimadas-podem-ter-sido-causadas-por-ongs.shtml>. Acesso em: abr. 2020.

³² GIRARDI, Giovana. Ministério do Meio Ambiente suspende convênios com ONGs por 90 dias. *Portal Estadão*, São Paulo, 15 jan. 2019. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,ministerio-do-meio-ambiente-suspende-convenios-com-ongs-por-90-dias,70002680642>. Acesso em: mar. 2020.

³³ NEGRÃO, Heloísa. Após Alemanha, Noruega também bloqueia repasses para Amazônia. *Portal El País Brasil*, São Paulo, 16 ago. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/15/politica/1565898219_277747.html. Acesso em: abr. 2020.

³⁴ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda Costa de. *Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 16.

³⁵ SILVA, Christian Luiz da. *Políticas Públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2012. (ebook).

e projetos de caráter social”.³⁶ Essas organizações também sinalizam ao governo problemas enfrentados pela sociedade que possam ser lidos como necessidades públicas. Assim, mobilizam a esfera estatal na formulação de políticas que atendam às necessidades sociais ou permitem ao governo a possibilidade de financiá-las quando projetos sociais são iniciativa própria dessas próprias instituições.

Para o financiamento de seus projetos, as instituições do terceiro setor contam com diferentes fontes de recursos, sobressaindo as doações oriundas da iniciativa privada. Em pesquisa feita pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), com dados colhidos até o ano de 2018, constatou-se que os repasses da União às entidades tocou parte ínfima do orçamento público. De 820 mil OSCs registradas no Brasil até o ano citado, somente 22 mil foram contempladas com repasses de recursos federais entre 2010 a 2018. O valor repassado pelo governo a essas entidades nesse período girou em torno de R\$118,5 bilhões, o que equivale a 0,5% do orçamento anual da União.³⁷

Os repasses do poder público às instituições filantrópicas são, segundo Bandeira de Mello, “uma forma de intervenção do Estado no domínio social”.³⁸ Quando o Estado não pretende executar os serviços públicos ora citados, fomenta financeiramente a atividade privada por meio de repasses que são aplicados com fins sociais. Trata-se de uma ação governamental voltada para o incentivo de atividades particulares que colaborem com o Estado e o interesse público, de forma voluntária, sem que haja coação do Estado sobre o particular.

As formas de fomento financeiro,³⁹ entendidas como patrocínio ou financiamento público ao terceiro setor, podem se dar por meio de subvenções sociais, auxílios e contribuições.⁴⁰ As disposições a respeito desses repasses estão previstas em leis distintas, que devem ser vistas de forma conjunta, como a Lei nº 4.320/1964, que trata de normas gerais de direito financeiro, e a Lei Complementar nº 101/2000, que aduz sobre a responsabilidade fiscal.

³⁶ DIAS, *op. cit.*, p. 52.

³⁷ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). MELLO, Janine; PEREIRA, Ana Camila Ribeiro; ANDRADE, Pedro Gomes. *Afinal, o que os dados mostram sobre a atuação das ONGs? Análise de transferências federais e projetos executados pelas Organizações da Sociedade Civil no Brasil*. Texto para discussão. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34855. Acesso em: maio 2020.

³⁸ BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, p. 831.

³⁹ O fomento possui diversas facetas, não se tratando apenas de incentivos financeiros. Segundo Di Pietro, abrange a atividade administrativa de incentivo à iniciativa privada de utilidade pública, podendo ocorrer por meio de auxílios financeiros e subvenções; financiamentos sob condições especiais; favores fiscais; desapropriações que favoreçam entidades privadas sem fins lucrativos (DI PIETRO, *op. cit.*, p. 123). Também pode ocorrer quando a administração pública empresta bens ou servidores, visando incentivar o desempenho de atividades de interesse coletivo (JUSTEN FILHO, *op. cit.*, p. 511).

⁴⁰ Apesar de serem privadas, ao receberem recursos públicos as entidades ficam sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas correlato ao ente federado que faz a transferência. No caso de recursos repassados pela União, o Tribunal de Contas da União será o responsável pela averiguação, conforme dispõe o art. 1º, I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

As subvenções sociais estão previstas na Lei nº 4.320/1964. O art. 12, §3º, dispõe que são transferências destinadas a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa.⁴¹ O art. 16 da referida lei determina que as subvenções serão destinadas à prestação de serviços essenciais, tais como assistência social, médica e educacional. No entanto, como aduz o art. 17 da lei federal em questão, não são todas as instituições que receberão esse benefício, mas somente as que forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização. Para que as entidades possam receber os repasses, é preciso respeitar o que dispõe o art. 26 da Lei Complementar nº 101/2000, ou seja, que haja lei específica autorizativa, atendimento às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e previsão no orçamento ou em seus créditos adicionais.

Os auxílios também têm previsão na Lei nº 4.320/1964. Conforme a inteligência do art. 12, §6º, devem estar previstos na lei orçamentária em vigor. São repasses do poder público destinados aos investimentos que entes públicos ou privados necessitam fazer, como compra de bens móveis ou imóveis, sem que haja qualquer tipo de contraprestação desses entes com bens ou serviços.

De resto, as contribuições estão previstas no art. 12º, §2º, da retrocitada lei. São transferências voltadas para auxiliar nas despesas diárias das entidades privadas. Também devem estar autorizadas em lei específica ou na Lei do Orçamento Anual e não há necessidade de contrapartida de bens ou serviços da beneficiária à administração pública que concedeu tais recursos.

Outro tipo de recurso arrecadado pelo poder público e que pode ser destinado ao terceiro setor está nos chamados fundos especiais, dispostos no art. 71 da Lei nº 4.320/1964, definidos como produtos de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Gomes⁴² ressalta que a Lei nº 13.019/2014 foi criada como instrumento jurídico voltado ao estabelecimento de regras mais claras sobre as diversas formas de parcerias que podem ser firmadas entre as entidades privadas sem fins lucrativos e o poder público. Nesse sentido, a “transferência de recursos públicos por parte de

⁴¹ Cumpre salientar que a Lei nº 4.320/1964 também dispõe sobre subvenções econômicas no art. 12, §3º, inc. II. Contudo, essas subvenções têm como público-alvo organizações lucrativas, públicas ou privadas. Trata-se de apoio financeiro a projetos desses entes, com o fim de estimular seu desenvolvimento (BAHIA, Domitila Santos; GONÇALVES, Eduardo; BETARELLI JR., Admir. Avaliação do programa de subvenção econômica a inovação: características das empresas beneficiárias e impactos setoriais. *46ª Encontro Nacional de Economia*. Rio de Janeiro-RJ. 11 a 14 de dez. 2018, p. 2).

⁴² GOMES, Camila Paula de Barros. O papel das organizações da sociedade civil (OSC) na contemporaneidade. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 4, n. 2, p. 20-38, 31 jul. 2017.

todos os entes da administração pública e suas subsidiárias com as organizações da sociedade civil é a pedra de toque do regime jurídico de parcerias voluntárias”.⁴³

Além de especificação das ferramentas institucionais de patrocínio financeiro ao terceiro setor, há diversos instrumentos contratuais que podem ser pactuados entre a administração pública e as entidades privadas sem fins lucrativos. A tabela abaixo sintetiza as diferentes formas de vínculo que podem ser compactuadas:

Tabela 3 – Instrumentos de parceria entre a administração pública e o terceiro setor

(continua)

Instrumento	Finalidade	Partes
Contrato de gestão Lei nº 9.637/1998	Discriminar as atribuições, responsabilidades e obrigações do poder público e da organização social que prestará atividades antes desempenhadas por órgãos públicos ou entes da administração indireta.	Administração pública e entidades do terceiro setor qualificadas como organizações sociais.
Termo de parceria Lei nº 9.790/1999	Estabelecer direitos, bem como responsabilidades e obrigações das partes signatárias, permitindo que elas prestem serviços públicos com a ajuda do Estado.	Administração pública e entidades do terceiro setor qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público.
Termo de colaboração Lei nº 13.019/2014	Celebrar parcerias com entidades para a transferência de recursos financeiros, quando o plano de trabalho partir da administração pública.	Administração pública e organizações da sociedade civil.
Termo de fomento Lei nº 13.019/2014	Firmar acordos com o terceiro setor, com transferência de recursos financeiros, quando o plano de trabalho partir das organizações.	Administração pública e organizações da sociedade civil.
Acordo de cooperação Lei nº 13.019/2014	Formalizar parcerias entre as instituições e o poder público para a consecução de finalidades recíprocas em que não haja a transferência de recursos financeiros.	Administração pública e organizações da sociedade civil.
Convênio Lei nº 8.958/1994	Apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos.	Instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. No entanto, o poder público pode utilizar esse instrumento para firmar parcerias com entidades públicas ou privadas desde que haja interesse em comum.

⁴³ RODRIGUES, Kledson Manuel Castanheira; SILVA, Marcos Alves da. Visão crítica epistemológica da Lei nº 13.019/14: um disfarce de participação sócio-voluntária. *Revista Percurso*, v. 2, n. 15, p. 215-234, 2014. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/issue/view/76>. Acesso em: abr. 2020.

(conclusão)

Instrumento	Finalidade	Partes
Título de utilidade pública Leis estaduais e municipais	É um diferencial para as entidades conseguirem benefícios com a administração pública.	Administração pública e organizações da sociedade civil.
Certificado CEBAS Lei nº 12.101/2009 e Decreto nº 8.242/2014	Permite que as organizações tenham isenções em pagamentos de contribuições sociais, parcelamento de dívidas e prioridade no recebimento de subvenções.	Administração pública e entidades privadas que prestam serviço na área de assistência social, saúde e educação.

Fonte: Autoria própria, 2021.

Em que pesem os avanços trazidos pelo supracitado diploma legal na definição de metas gerais para as parcerias com o poder público, há imperfeições na maneira como a lei dispôs sobre a escolha das entidades. Não obstante a previsão de um processo de seleção, entende-se que o legislador poderia ter estabelecido regras mais dinâmicas para a mensuração de *expertise* de propostas que diminuam a margem de discricionariedade dos gestores públicos em torno da seleção das organizações beneficiadas. No cerne do direito administrativo clássico, a atuação discricionária é tida como um poder concedido ao administrador público, embora não seja absoluto.

O ato discricionário se contrapõe, nessa perspectiva, ao ato vinculado em que não haveria qualquer liberdade ao administrador público, cabendo ao gestor cumprir os comandos legais.⁴⁴ Contudo, como observa Freitas,⁴⁵ tais elementos não devem ser vistos de forma engessada, pois há certa margem de discricionariedade nos atos vinculados, bem como deve haver vinculação à legalidade nos atos discricionários. Assim, o administrador público, no uso da discricionariedade, fica sujeito aos termos constitucionais, às leis e aos atos normativos inferiores, de qualquer espécie, expedidos pelo poder público. Observa-se que a discricionariedade é necessária para que o administrador possa executar suas funções e implementar as políticas públicas propugnadas em sua gestão. No entanto, deve utilizar esse recurso em limites condizentes com o interesse da coletividade, mantendo respeito a princípios como impessoalidade, moralidade e eficiência quando for motivar suas razões de oportunidade e de conveniência.

Ressalta-se a ligação feita na doutrina sobre discricionariedade e conceitos jurídicos indeterminados. Esses conceitos imprecisos ocorrem quando a lei trata

⁴⁴ CARVALHO FILHO, *op. cit.*, p. 110.

⁴⁵ FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 361.

de uma esfera da realidade sem colocar limites precisos no enunciado.⁴⁶ Nas lições de Azevedo,⁴⁷ há duas correntes sobre o tema na doutrina pátria. A primeira entende que a utilização dos conceitos indeterminados não pode ser apartada da prática da discricionariedade para a administração. A segunda preceitua a separação entre os dois termos, visto que, no caso de conceitos indeterminados, deve ser feita uma interpretação em que se extrai uma única resposta, ao passo que a discricionariedade é ato de vontade do administrador. O autor concorda com a primeira corrente e demonstra, por meio de julgados do STF,⁴⁸ que a Suprema Corte já manifestou concordância à existência de discricionariedade e conceitos legais indeterminados.

Nessa mesma linha, Bandeira de Mello⁴⁹ salienta que os conceitos indeterminados são termos abstratos que ganham consistência diante de um caso concreto por meio da interpretação, enquanto a discricionariedade depende de uma margem decisória do administrador. Na visão do jurista, discricionariedade e termos indeterminados possuem o mesmo cerne. Quando o administrador atua interpretando esses termos imprecisos, está realizando um ato de inteligência, e esse ato comina na ideia de discricionariedade, havendo o mesmo fenômeno jurídico.

Embora possa haver a indeterminação de um termo, retoma-se a ideia de que a interpretação não pode ser feita de forma apartada do ordenamento jurídico, sob pena de ocorrer violação ao direito. É preciso a “cobrança de motivação abrangente, ao oposto da ancoragem no abstracionismo da vinculação automática ou na liberdade irrestrita do decisionismo enviesado”.⁵⁰

Ao agirem na priorização de seus interesses ao invés de preconizarem o interesse público, os administradores públicos atuam com desvio de poder. Conforme Carvalho Filho,⁵¹ “a finalidade da lei está sempre voltada para o interesse público. Se o agente atua em descompasso com esse fim, desvia-se de seu poder e pratica, assim, conduta ilegítima”.

No âmbito do MROSC, a crítica se encontra na margem de escolha dada ao administrador público para compor as comissões que irão selecionar as entidades beneficiadas. O processo de escolha se inicia com um chamamento público, explicitado na Seção VIII da referida lei. A administração pública deve estabelecer os

⁴⁶ OHLWEILER, Leonel. *Direito Administrativo em perspectiva: os termos indeterminados à luz da hermenêutica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. p. 15.

⁴⁷ AZEVEDO, Eder Marques de. *O Estado administrativo em crise: aspectos jurídicos do planejamento no Direito Administrativo Econômico*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. p. 75.

⁴⁸ ADI nº 2.150-DF, julgada em 23.03.2000 (relator Min. I. Galvão), ADI nº 1.700-DF/MC, julgada em 19.12.1997 (relator Nelson Jobim) e ADI nº 1.754-DF, julgada em 12.03.1998 (relator Min. S. Sanches).

⁴⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 22.

⁵⁰ FREITAS, *op. cit.*, p. 367.

⁵¹ CARVALHO FILHO, *op. cit.*, p. 106.

critérios a serem seguidos, traçando quais serão os objetos, metas, custos e formas de avaliação dos resultados. Deve ser publicado um edital com esses requisitos, bem como as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas. As propostas, pelo art. 27, §1º, da Lei nº 13.019/2014, serão julgadas por uma comissão de seleção previamente designada, nos termos dessa lei, ou constituída pelo respectivo conselho gestor, se o projeto for financiado com recursos de fundos específicos.

Essa comissão, como dispõe o art. 2º, inc. X, do MROSC, deve ser um órgão colegiado, composto por pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente dos quadros da administração pública. O problema é que a lei não definiu o número total de membros da comissão, somente dispondo que um deles seja efetivo. Há uma abertura perigosa para que os demais sejam ocupantes de cargos comissionados, sejam contratados ou detenham funções públicas temporárias por simples conveniência do administrador público no usufruto de uma discricionariedade desmotivada, podendo ser tendenciosa. E se essa composição da comissão não for pautada na notoriedade técnica dos membros indicados, isso pode gerar discrepâncias no processo de escolha das entidades.⁵²

A possibilidade de que a maior parte dos membros da comissão possa estar influenciada politicamente gera um risco às entidades participantes de um chamamento público, tendo em vista que pode ser escolhida uma organização de interesse do gestor público, e não a instituição que realmente faz jus à parceria. Como consequência, pode haver fraudes e corrupção, levando-se ao desperdício de dinheiro público. A falta de parâmetros claros pode ser prejudicial à aplicação de princípios que devem permear a administração pública, com destaque para a impessoalidade.⁵³

Além da comissão de seleção, a Lei nº 13.019/2014 instituiu em seu art. 2º, inc. XI, a figura de uma comissão de monitoramento e avaliação responsável por fazer o controle das parcerias feitas por meio do termo de colaboração ou termo

⁵² “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” (CESÁRIO, Natália de Aquino; NARRARA, Thiago. Chamamento público para parcerias sociais: Comentários à Lei nº. 13.019/2014. *Revista Digital de Direito Administrativo*, vol. 3, n. 2, p. 453-473, 29 jul. 2016. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/118308>. Acesso em: mar. 2020).

⁵³ O princípio da impessoalidade se traduz na necessidade de uma atuação que não discrimina as pessoas, seja para benefício ou prejuízo. O princípio da moralidade, por sua vez, requer uma conduta honesta dos gestores públicos, em que não haja corrupção ao lidar com a coisa de titularidade do Estado. Por derradeiro, o princípio da eficiência requer da gestão pública uma atuação de qualidade com menos gastos, garantindo-se um bom desempenho funcional (CARVALHO, *op. cit.*, 2018, p. 149-150).

de fomento. Contudo, a composição desse comitê segue os mesmos moldes da comissão de seleção: há a garantia de que pelo menos um membro seja ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente na administração pública. Todos os outros podem ser agentes que tenham uma ligação de favorecimento com a gestão pública em questão, prejudicando-se a isonomia do certame.

Constata-se, a partir dessa análise, que o legislador, ao não colocar regras que favoreçam maior rigidez na composição da comissão de escolha e fiscalização das entidades, concedeu ao administrador público uma margem discricionária que prejudica o interesse público. Outrossim, essa abertura, ao permitir que pessoas de cargos políticos ou comissionados sejam a maioria nas comissões, abraça a ideia duramente criticada por Freitas de que “ainda há o incentivo ao patrimonialismo no exercício do poder, favorecendo impulsos particularistas insustentáveis”.⁵⁴

3 O concurso licitatório para a seleção de entidades interessadas: uma proposta para além do MROSC

O custeio de políticas públicas é uma manifestação do compromisso estatal em promover a emancipação de cidadãos por viabilizar a projeção dos direitos fundamentais. À luz do princípio da responsabilidade, defendido pelo filósofo alemão Hans Jonas,⁵⁵ nota-se que quaisquer esforços voltados ao cumprimento de tais políticas e consequente prestação de serviços públicos podem ser compartilhados entre Estado e diversos atores sociais sem que haja um desequilíbrio. O entrelace entre atores de meios distintos, público e privado, deve culminar em avanços sociais interessados a todos por envolver compromissos que demandam o compartilhamento entre o poder público e a coletividade, evitando-se o retrocesso e o caos do sistema público insuficiente para responder sozinho por tantas carências.

A promessa de tecnologia moderna foi convertida em ameaça, de modo que a ética tradicional não instruiu o homem como proceder. Assim, a práxis coletiva alicerçada na alta tecnologia é “uma terra de ninguém”.⁵⁶ Feito esse diagnóstico, o autor defende como solução uma retomada da questão sobre o ser e sua responsabilidade sobre as consequências das decisões para as gerações futuras.

Ora, a sociedade atual não deve ser egoísta a ponto de não pensar na continuidade da raça humana, alimentando apatias sociais como se o problema alheio não dissesse respeito aos demais. Também não deve ser leviana na pretensão de atribuir ao Estado a exclusividade do compromisso perante tantas demandas,

⁵⁴ FREITAS, *op. cit.*, p. 328.

⁵⁵ JONAS, Hans. *O Princípio da Responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. Tradução do original alemão Marijane Lisboa, Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

⁵⁶ JONAS, *op. cit.*, p. 22.

justificando inércias sociais de uns perante os outros. Em outras palavras, a teoria jonasiana impulsiona a tarefa de pensar além de si mesmo, em que cada indivíduo deve assumir a responsabilidade como parte de sua própria existência.

Essa visão ética evoca o papel de cada um participar e contribuir com a humanidade ao invés de protelar suas ações ou simplesmente esperar que o outro faça algo que é compromisso de todos. Há urgência em se engendrar a responsabilidade como um princípio que deve permear a ética humana para que o homem cuide de si e também do próximo (perspectiva também cabível ao administrador público). Destarte, o papel ocupado pelo terceiro setor mostra-se imprescindível para que áreas como saúde, educação, assistência social, meio ambiente, etc. tenham efetividade em termos de resultados. Por meio dessas instituições, o serviço é prestado em locais onde o Estado sozinho não consegue atingir, sem o intuito de desmerecer o protagonismo da atuação pública.⁵⁷

Na visão do autor, o domínio do homem sobre a natureza, por meio da técnica e com fins econômicos, potencializou também a explosão demográfica. Mas isso, ao invés de acarretar o progresso, contribuiu para o crescimento da miséria, o que, a longo prazo, pode levar a uma catástrofe. Para o citado filósofo germânico, somente a sociedade é capaz de retomar a situação, por meio da perspectiva da responsabilidade, instituindo um poder capaz de frear a tirania do próprio homem sobre os recursos do planeta. Muito mais que simples altruísmo (construído com base na moral individual), a responsabilidade é um “imperativo a ser seguido para o equilíbrio da própria humanidade”,⁵⁸ não se exaurindo no sentimento de único indivíduo, mas como um mover social, perspectiva alinhada à importância assumida pelo terceiro setor.

Em que pese o nome do princípio trabalhado pelo retrocitado alemão, este esclarece que o conceito de responsabilidade não se confunde com a responsabilidade na esfera civil. De acordo com Gagliano e Pamplona,⁵⁹ no âmbito civilista, a responsabilidade civil é a obrigação que alguém assume com as consequências jurídicas de seu ato. Logo, se alguém, de forma dolosa ou culposa, causar prejuízo a outro, fica obrigado a reparar o dano. Haverá um fato jurídico e dele surgirá uma obrigação secundária, um dever jurídico sucessivo de reparação. Tartuce⁶⁰ distingue as funções de tal instituto jurídico entre compensatória, sancionatória e preventiva. A primeira liga-se ao fato de transferir-se os danos da

⁵⁷ Conforme pesquisa do IPEA, no caso das organizações da sociedade civil, a localização das entidades se dá conforme a distribuição da população. A região Sudeste abriga 40% das OSCs; no Nordeste, são 25%; a região Sul detém 19%; Centro-Oeste e Norte, 8% cada (BRASIL. IPEA, *op. cit.*, p. 35).

⁵⁸ JONAS, *op. cit.*, p. 41.

⁵⁹ GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo Curso de Direito Civil*. Vol. 3 – Responsabilidade Civil. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 23.

⁶⁰ TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil*. Vol. Único. 10. ed. Rio de Janeiro: Gen-Método, 2020. p. 57.

vítima ao ofensor. A sanção, a seu turno, seria uma forma de punir determinados comportamentos. A terceira função se formula com base nas duas anteriores, isto é, as consequências levariam a um desincentivo de determinadas ações.

Hans Jonas insiste que esse tipo de responsabilidade está ligado à causa e não dá embasamento ao que de fato propõe. A “responsabilidade” não fixa fins, mas é a “imposição inteiramente formal de todo agir causal entre seres humanos, dos quais se pode exigir uma prestação de contas. Assim, ela é pré-condição da moral, mas não é a própria moral”.⁶¹ Logo, o que o autor teoriza está no campo da ética, tomando, portanto, um dimensionamento coletivo.

Dado esse viés, impõe-se a governantes e às entidades do terceiro setor um trabalho sistematizado, capaz de organizar o presente, sem, entretanto, deixar de considerar o futuro. Seria uma forma de sustentabilidade social. Não se trata de ser sancionado por algo que já ocorreu, como almeja a responsabilidade civil. A proposta é que o agir não se guie por uma ideia de reciprocidade ou medo de punições, já que o que não existe ainda não possui o condão de fazer reivindicações ou dar algo em troca. No entanto, nem por isso pode ser lesado ou ignorado. Essa ideia coaduna-se com o princípio do pacto intergeracional, hoje latente na esfera do direito ambiental. Dessarte, “há um pacto fictício entre as gerações presentes e as futuras em que as atuais se comprometem a consumir os recursos naturais de maneira sustentável, deixando as porções necessárias à sustentabilidade das novas gerações”.⁶²

Voltando à perspectiva traçada pelo pensador alemão, a responsabilidade pode ser compreendida sob dois aspectos: “A parental e a política”.⁶³ Ambas são necessárias ao desenvolvimento seguro do planeta e têm em comum os conceitos de totalidade, continuidade e futuro. A primeira diz respeito ao cuidado privado de um ser criador com sua criatura. A segunda surge da vontade, sendo pública, artificial e ampla. É nela onde paira a boa (ou má) vontade política encapuzada de discricionariedade e se pondera a necessidade de que haja maior ou menor compromisso do Estado com as instituições filantrópicas prestadoras de serviços públicos. Ao diminuir repasses ou, então, escolher qual instituição ou região será beneficiada⁶⁴ por questão de empatia, a ideia de totalidade, compreendida como um atendimento amplo a diferentes esferas, fica desmontada.

⁶¹ JONAS, *op. cit.*, p. 165.

⁶² AMADO, Frederico. *Direito Ambiental*. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 46.

⁶³ JONAS, *op. cit.*, p. 174.

⁶⁴ No âmbito das OSCs, quando se analisa a transferência de forma regional, nota-se que a destinação dos recursos é bastante concentrada: a região Sudeste tem 40% das OSCs, contudo recebe 61% do total de recursos destinados às organizações. No caso do Centro-Oeste, a concentração é ainda mais latente. De todos os recursos voltados àquela área, 83% foram destinados ao Distrito Federal, que possui 22% das OSCs na região (BRASIL. IPEA, *op. cit.*, p. 24).

Como solução, Hans Jonas elucida que “(...) o que é bom agora para o homem, como *ser* pessoal e público, também será no futuro; por isso, a melhor preparação para o futuro se encontra no bem da situação atual, cujas propriedades internas prometem perpetuar-se”.⁶⁵ E prossegue enaltecendo o poder existente na ação humana: “(...) você deve, porque age e age porque pode, isto é, há um poder exorbitante em ação”.⁶⁶ É esse poder que deve fazer com que seres humanos construam novas bases no presente, a fim de preservar o futuro, evitando-se retrocessos.

A saída é recuperar o respeito, tendo, portanto, medo do que o presente possa acarretar ao futuro. “Somente o respeito, na medida em que ele nos revela um algo ‘sagrado’, que não deveria ser afetado em nenhuma hipótese (...) nos protegeria de desonrar o presente em nome do futuro, de querer comprar este último ao preço do primeiro”.⁶⁷

Incentivos públicos promovidos por subvenções sociais ou outras formas de fomento estatal feitos por critérios racionais de distribuição, somados à lealdade institucional do Estado, ambos dirigidos às entidades do terceiro setor, hoje sintetizam a ideia de responsabilidade, vinculada à expressão de respeito, conforme teorizado por Hans Jonas.

Ora, e se o respeito se insere nessa perspectiva de responsabilidade, a mitigação da discricionariedade representa ruptura com a tradição de escolhas aleatórias e/ou subjetivas de entidades a serem contempladas por incentivos públicos. Significa a imposição do uso racional de técnicas de seleção das organizações, proposta compatível com o emprego do concurso, na condição de prévio procedimento licitatório ao repasse de recursos.

O novel estatuto licitatório estabelecido pela Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações – NLL),⁶⁸ apesar de instituir significativas alterações nas regras de licitações públicas e contratações administrativas, revogando, pelo prazo de dois anos da data de sua vigência (1º de abril de 2021), os ditames da Lei nº 8.666/1993, avançou em diversos aspectos, mas ainda não confere tratamento explícito de critérios seletivos para a distribuição de repasses ao terceiro setor.

O novo diploma legal explicita, em seu art. 5º, princípios imprescindíveis que devem ser observados da licitação à celebração de contratos entre o poder público e os particulares, reverberando a importância do planejamento, da transparência, da

⁶⁵ JONAS, *op. cit.*, p. 210.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 215.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 353.

⁶⁸ BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>. Acesso em: dez. 2021.

motivação e da igualdade de tratamento.⁶⁹ Carvalho Filho observa que a licitação “(...) veio prevenir eventuais condutas de improbidade por parte do administrador, algumas vezes curvados a acenos ilegítimos por parte de particulares, outros levados por sua própria deslealdade para com a Administração Pública”.⁷⁰

É fato conhecido que, ao elaborar uma lei voltada à regulamentação das parcerias dos entes públicos com instituições particulares (Lei nº 13.019/2014) ou mesmo após a sua alteração (Lei nº 13.204/2015), o legislador afastou a incidência da Lei nº 8.666/1993, dando a entender a não obrigatoriedade de licitação à eleição de melhor proposta de entidade a ser subvencionada. Em que pese essa posição, a ferramenta licitatória não poderia ser deixada de fora, levando-se em conta o fato da maior rigidez que ela impõe à gestão pública. Todavia, tal situação parece não se repetir com a NLL, dada a ausência de norma ulterior que exonere a aplicação do novo estatuto licitatório, não obstante a Lei nº 14.133/2021 também pecar por não mencionar nenhum procedimento licitatório específico como requisito à escolha de OSC a ser beneficiada.

Há posicionamentos antagônicos na doutrina administrativista pátria sobre a necessidade de haver licitação para a escolha de entidades filantrópicas que atuarão com incentivos do Estado. Di Pietro entende que as parcerias firmadas entre a administração pública e entes privados para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração, não são contratos, mas, sim, acordos de vontade. Nos contratos, os interesses são opostos e contraditórios, enquanto, nos ajustes de vontade, os objetivos são convergentes.⁷¹ Assim, na visão da autora, não há a exigência de licitação diante da inviabilidade de competição, tratando-se de mútua cooperação sob variadas formas, como repasses de verbas, recursos humanos, etc.⁷² Em oposição está Justen Filho, que defende haver necessidade prévia de licitação para a escolha da entidade a ser contratada. Assim, o princípio da isonomia deve ser respeitado, selecionando-se a melhor proposta segundo critérios objetivos preestabelecidos.⁷³ Em mesmo sentido, Bandeira de Mello entende que, salvo em situações em que o acordo possa ser firmado com todas as interessadas, deve haver licitação ou algum procedimento que assegure o princípio da igualdade.⁷⁴

⁶⁹ RÊGO, Eduardo de Carvalho. Capítulo 2 – Princípios jurídicos previstos no projeto da Nova Lei de Licitações. In: NIEBUHR, Joel de Menezes (Coord.). *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos* [E-book]. 1. ed. Florianópolis: Zenite Editora, 2021. p. 23-24.

⁷⁰ CARVALHO FILHO, *op. cit.*, p. 310.

⁷¹ DI PIETRO, *op. cit.*, p. 684.

⁷² DI PIETRO, *op. cit.*, p. 685.

⁷³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004. p. 31.

⁷⁴ BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, p. 682.

Coadunando com os dois últimos autores, em que pese haver a ideia de convergência de interesses da administração pública e da entidade selecionada para além da ideia de mútua colaboração, deve-se considerar que há dinheiro público envolvido e diversas organizações à espera de algum tipo de patrocínio orçamentário. Destarte, na seleção devem ser utilizados critérios rígidos, evitando-se uma escolha puramente discricionária ou pessoal em conformidade com a vontade de atores políticos. Maior rigor na escolha é ferramenta imprescindível para evitar irregularidades e resguardo da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, tal como constatado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em auditoria feita em entidades privadas sem fins lucrativos no ano de 2008. De acordo com o Acórdão nº 1.331/2008, a auditoria foi solicitada pelo Senado Federal. A análise do TCU abrangeu 167 convênios, envolvendo o valor total de R\$246,4 milhões. Os repasses eram feitos a entidades do terceiro setor, com atuação em dez estados. Foram percebidas falhas na seleção de organizações conveniadas e na divulgação dos recursos, desvio de finalidade, planos de trabalho incompletos, entre outras irregularidades.⁷⁵

Dessa forma, a Lei nº 13.019/2014 não deveria se apartar da Lei Geral de Licitações, tal como pretendeu o legislador no *caput* de seu art. 84, ao citar explicitamente a inaplicabilidade da então Lei nº 8.666/1993.⁷⁶ Entretanto, no momento em que a própria Lei nº 8.666/1993 dispôs, em seu art. 116, que as disposições nela formuladas seriam aplicadas aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da administração, uma luz já se ascendeu. Evidenciou-se uma abertura na Lei de Licitações de 1993 (norma anterior) para que acordos de cooperação com o terceiro setor admitissem seus preceitos, apesar do regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as OSCs (norma posterior e específica) ter tido intensão de afastá-la.

Não há como negar que o concurso, enquanto modalidade licitatória,⁷⁷ é um procedimento racional e adequado para selecionar organizações do terceiro setor

⁷⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Acórdão 1.331/2008*. Solicitação do Congresso Nacional. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Data da sessão: 09.07.2008. Publicado em 09 jul. 2008. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaoCompleto/*/?KEY%253AACORDAO-COMPLETO-43301/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: abr. 2020.

⁷⁶ Dispõe o art. 84 da Lei nº 13.019/2014 (na redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) que não se aplica às parcerias por ela regidas o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

⁷⁷ Insta esclarecer que o concurso, modalidade licitatória, é diferente do concurso público. Nesse último, o objetivo é a seleção de profissionais capacitados, tendo como contrapartida o provimento originário em cargos públicos. Já o concurso licitatório trata-se de modalidade de certame antes prevista no art. 22, inc. IV e 52, §1º, incs. I a III, da Lei nº 8.666/1993, que agora segue com redação similar no art. 28, inc. III e 30, incs. I a III e parágrafo único, da NLL. No caso em tela, visa à escolha de trabalho técnico (um projeto de política pública), cuja contrapartida é somente um prêmio ou remuneração, não levando ao preenchimento de cargo público. "A licitação na modalidade concurso observará as regras e condições previstas em edital, que indicará a qualificação exigida dos participantes, as diretrizes e formas de apresentação do trabalho e as condições de realização e o prêmio ou remuneração a ser concedida ao

que pretendam firmar parcerias com o poder público, definindo critérios objetivos e isonômicos de julgamento para a seleção de proposta mais vantajosa, e essa possibilidade não foi contemplada pelo marco regulatório das OSCs – norma específica. Entretanto, a Lei nº 14.133/2021 alavanca a defesa do emprego do concurso licitatório, vez que seu art. 184, além de replicar o conteúdo do art. 116 da lei anterior (Lei nº 8.666/1993), acrescenta que suas respectivas disposições devem ser aplicadas no que couber e na ausência de norma específica dispendo sobre a aludida matéria. Em síntese, o art. 84 do MROSC veda expressamente a aplicação de lei a ser revogada (Lei nº 8.666/1993), não subsistindo alteração legislativa que estenda os efeitos dessa norma à NLL. Esta, ao contrário, deixa clara a sua aplicabilidade diante da falta de norma específica que trate de acordos cooperativos, como os convênios celebrados por órgãos e entidades da administração pública, bastando apenas determinar a forma a ser estabelecida em regulamento do Poder Executivo Federal (art. 184, *in fine*, Lei nº 14.133/2021).

Vislumbra-se que o trabalho técnico é, dentre os tipos de trabalhos a serem escolhidos por meio do concurso, o que se adapta à ideia de seleção de entidades do terceiro setor, tendo em vista que as instituições prestam serviços à sociedade em diferentes áreas, como educação, meio ambiente, assistência social, saúde, etc. O edital “deve ser objeto de divulgação a mais ampla possível”,⁷⁸ sendo discricionário à administração pública fixar prazos razoáveis, para além de limites legais, para garantir o sucesso do certame. Outro ponto que pode contribuir com a isonomia e evitar a preferência por uma ou outra entidade está na possibilidade de anonimato entre os participantes.⁷⁹ Nesse viés, é lícito que o edital traga previsão para que as instituições interessadas em firmar a parceria apresentem os planos de trabalho anteriormente para serem julgados. Porém, somente após a escolha do melhor plano é que caberia a revelação de qual é a entidade vencedora apta a firmar o acordo com a administração pública.

A Lei nº 14.133/2021 endossa que cada concurso tenha regulamento próprio, disposto em edital, devendo indicar a qualificação exigida dos participantes, as diretrizes e condições para a seleção de trabalhos apresentados, a forma como serão realizados, bem como o tipo de prêmio ou, ainda, o valor da remuneração (art. 30, incs. I a III).⁸⁰

vencedor. Nos concursos destinados à elaboração de projeto, o vencedor deverá ceder à Administração Pública todos os direitos patrimoniais relativos ao projeto e autorizar sua execução conforme juízo de conveniência e oportunidade das autoridades competentes” (CARVALHO, *op. cit.*, p. 21).

⁷⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004. p. 204.

⁷⁹ JUSTEN FILHO, *op. cit.*, 2004, p. 205.

⁸⁰ Destaca-se que o art. 52, §1º, inc. III, da Lei nº 8.666/1993 não traz previsão expressa de remuneração a ser concedida ao vencedor, dispendo a literalidade de seu texto apenas à concessão de prêmios.

Sob a égide da Lei nº 8.666/1993, para a adequada execução da licitação concursal a orientação de seu art. 51, §5º, sempre foi no sentido de que a comissão especial responsável pelo julgamento deveria ser integrada por pessoas de reputação ilibada e que possuíssem amplo conhecimento na matéria a ser examinada, podendo ser servidores públicos de carreira ou não. Por um lado, tal regra na formação da comissão mostrava a necessidade de que fossem escolhidas pessoas com *expertise* no assunto para selecionar a melhor proposta, servindo os ditames do diploma licitatório de 1993 como freio à discricionariedade indiscriminada. Por outro lado, apesar da escolha ser indicada por profissionais gabaritados e que avaliassem pontos objetivos, a Lei nº 8.666/1993 acabou deixando brechas, tendo em vista não vedar a participação de profissionais ocupantes de cargo comissionado para a composição da comissão especial, o que veio a dar margem a escolhas aprazíveis ao administrador público, colocando em xeque a moralidade e impessoalidade de todo o procedimento. A despeito do entendimento seguido pelo Plenário do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 92/2003 em se admitir a necessidade de pelo menos 2/3 da comissão ser integrada por servidores efetivos estáveis, é fato que agentes públicos comissionados estariam mais sujeitos a pressões externas e outras ameaças, levando-os a tomar esta ou aquela decisão.

A Lei nº 14.133/2021, entretanto, supera as falhas comumente observadas no que tange à composição de comissão para o concurso. A redação de seu art. 7º explicita, entre outros, que a comissão avaliadora seja, preferencialmente, composta por servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da administração pública (inc. I), o que torna exigível a presença de motivação administrativa para justificar eventual ocupação por cargos comissionados. Além disso, a comissão precisa ter, para o caso do concurso, formação compatível com o objeto do certame ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público (inc. II), o que acentua a necessidade de *expertise* para a sua composição. Além dessa comissão especial julgadora, o procedimento deixa de ser conduzido por uma comissão licitante (ocupada por até dois agentes públicos comissionados), passando à condução do chamado agente de contratação, dando força ao princípio da segregação de funções.⁸¹

⁸¹ Com o novo princípio licitatório, foi também estabelecida uma nova forma de gerenciamento dos certames a partir de uma autêntica reformulação setorializada de funções (OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021. p. 638-639). O art. 6º, inc. LX, da NLL criou a figura do agente de contratação, designado entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da administração pública para tomar decisões, acompanhar a tramitação do certame, dar impulso ao procedimento, executando, enfim, atividades necessárias à seleção de proposta mais vantajosa à administração pública, atuando até a fase de homologação. Tal inovação é de grande impacto no tocante à condução do certame licitatório concursal e na execução de suas atividades instrumentais e decisórias. Na Lei nº 8.666/93, o processamento e as decisões se conduziam por uma comissão de licitações que poderia ter em sua composição ocupantes de cargos comissionados. Já na Lei nº 14.133/2021, o concurso passa a ser dirigido por esse agente de contratação, que, devido

Sendo assim, a adoção desses critérios (não exigidos pela Lei nº 3.019/2014, mas abarcados pela NLL) faz com que o processo de escolha usualmente deixe de ser o cumprimento de uma mera formalidade, feita em gabinete e fruto de decisões monocráticas. E, quanto mais assim o for, maior o nível de responsabilidade na parceria a ser firmada, nos moldes de Hans Jonas.

O MROSC se limita a instituir apenas o chamado “Procedimento de Manifestação de Interesse Social” como mecanismo em que as OSCs, os movimentos sociais e os cidadãos terão a oportunidade de apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria (art. 18 da Lei nº 3.019/2014). Esse chamamento público, segundo o art. 2º, inc. XII, da lei, é destinado a selecionar OSCs para pactuar com a administração pública por meio de termo de colaboração ou de fomento. Chega a mencionar julgamento objetivo como princípio a ser observado, embora a lei não avance em como isso possa ocorrer. A lei também cita a necessidade de constituição de comissão de seleção (art. 2º, inc. X), com o fim de processar e julgar esses chamamentos públicos, assegurando a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública (redação dada pela Lei nº 13.204/2015). É essa comissão que, em tese, julgará propostas encaminhadas à administração pública que preencham os seguintes requisitos contidos em seu art. 19: 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. A partir dessa observância, reza o art. 20 da Lei nº 3.019/2014 que a administração pública dará publicidade à proposta em sítio eletrônico e, no gozo de sua discricionariedade administrativa (após verificar a conveniência e oportunidade para realização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social), o instaurará para oitiva da sociedade sobre o tema, o que poderá ser apreciado por conselhos setoriais de políticas públicas (art. 15, §3º, incluído pela Lei nº 13.204/2015). O problema começa pelo fato desses conselhos comumente serem de natureza meramente consultiva, o que, do ponto de vista jurídico, em nada

à sua condição de efetivo, fica mais imune a formas de captura, podendo contar com o auxílio de uma equipe de apoio, que, para essa modalidade licitatória específica, seria a comissão especial julgadora, que preferencialmente deve ser ocupada por membros do quadro de carreira da administração. Além disso, é de entender que o julgamento das propostas estimuladas pelo concurso seria mesmo um ato discricionário por parte da administração, uma vez que o objeto do certame é subjetivo. De tal modo, a Lei nº 8.666/93 sequer previa critério de julgamento. Para o cerceamento dessa liberdade, permitindo mais imparcialidade ao procedimento, foi acertado a administração implantar, na nova lei, o critério de julgamento melhor técnica ou conteúdo artístico. Logo, embora o *decisum* do poder público seja ainda, em certa medida, livre, ele é agora vinculado satisfatoriamente ao edital, conferindo mais respeitabilidade ao resultado.

afetam a discricionariedade do gestor que tem em mãos acolher ou não o que for por eles opinado, podendo agir motivado por preferências políticas.

Outro contratempo está no campo explicitamente discricionário declarado no art. 20 do retrocitado marco regulatório diante da avaliação dos requisitos para a realização do procedimento em que se aprecia a própria manifestação de interesse social. O preenchimento de requisitos não vincula o administrador ao acolhimento do pedido. Por derradeiro, ainda há o impasse de que não há menção na Lei nº 13.019/2014 de obrigatoriedade de que os membros da comissão de seleção tenham conhecimento sobre o tema, problema que passa a ser sanado, portanto, pelo citado art. 7º, inc. II, da Lei nº 14.133/2021. Isso mitigará a influência política e ausência de qualificação específica ou entendimento sobre o assunto, atingindo melhor os propósitos de modicidade, eficiência e impessoalidade necessários, tornando mais verossímil o uso do procedimento concursal.

Enfim, torna-se evidente a fragilidade do procedimento de manifestação de interesse social e do chamamento público em relação às exigências contidas na licitação concursal. Por tais razões, cabe recorrer ao acolhimento de tal modalidade licitatória como freio necessário à discricionariedade, desde a seleção de melhor proposta até celebração de parcerias com as OSCs, superando os preceitos da própria Lei nº 13.019/2014.

Conclusão

Este trabalho constatou que a atuação de organizações privadas sem fins lucrativos é fundamental para a concretização de direitos sociais, complementando a própria atuação do Estado. Foi demonstrado que a Lei nº 13.019/2014, que instituiu o MROSC, trouxe avanços no que tange à celebração de parcerias com o poder público. Porém, ainda permanece uma margem discricionária para que o gestor público influencie na escolha das instituições que receberão os repasses financeiros, apontando rasuras no critério de escolha das OSCs beneficiadas. Apesar de prever a formação de comissões responsáveis pela seleção das entidades, o método aplicado possui falhas que permitem uma ingerência do administrador público na definição da melhor proposta. Tanto as comissões de seleção quanto as que farão o controle das parcerias, dispostas no MROSC, padecem de maior objetividade, o que passa a ser parcialmente sanado pela nova Lei de Licitações, que impõe a preferência de composição por agentes de quadro de carreira, enquanto a condução do certame é assumida pelo agente de contratação, também ocupante do quadro efetivo.

Também mereceu destaque o apontamento de vício relacionado à possível falta de qualificação dos responsáveis pela seleção. A Lei nº 13.019/2014 não prescreveu a exigência de conhecimento técnico dos membros da comissão, o que

poderia levar a escolhas subjetivas. Como consequência, poderia ser selecionada uma instituição que não desempenhasse o serviço da melhor forma, ocasionando má gestão do orçamento e danos à eficiência pública, aspecto que passa a ser corrigido por força do art. 7º, inc. II, da Lei nº 14.133/2021.

Mas foi buscando correspondência com o princípio da responsabilidade que se defendeu o concurso licitatório como procedimento prévio fundamental para a pactuação de futuras parcerias públicas com o terceiro setor. É preciso que as escolhas não se pautem em simples vontade política para não ocorrer o desvio de poder com o consequente desperdício de dinheiro público. Para que o concurso escape desses riscos e cumpra o papel de controle da discricionariedade, é crucial que as comissões de julgamento conttenham pessoas com vasta experiência no assunto objeto da seleção, que tenham conduta ilibada, podendo ser até mesmo membros externos aos quadros da administração pública, reconhecidos pela sociedade. Tal hipótese se apresenta possível, já que a Lei nº 14.133/2021 autoriza que, em cada concurso, haja regramento próprio, sendo tal lei aplicável diante de trabalhos técnicos, artísticos ou científicos (art. 2º, inc. V), o que certamente contempla aqueles executados por OSCs. A inclusão de critério próprio de julgamento para o concurso (melhor técnica ou conteúdo artístico) no art. 6º, XXXIX, situação inexistente na legislação anterior, impulsiona a objetividade e a motivação na escolha da instituição vencedora.

Outro importante mecanismo que pode ser utilizado no concurso para a seleção de entidades do terceiro setor é o anonimato das instituições. Assim, primeiro deve haver uma análise do plano de trabalho apresentado pelas organizações e somente após o julgamento das propostas é que seria revelada a instituição vencedora.

A par do exposto, conclui-se que há um vasto caminho a ser percorrido no que tange à criação de meios que estabeleçam o controle da ação governamental, evitando a malversação das verbas públicas. As transformações apontadas se mostram necessárias no âmbito das parcerias entre poder público e o terceiro setor, tendo em vista que a ausência de um mecanismo mais rígido pode ensejar em corrupção, fraudes ou em problemas como o favoritismo descabido a determinadas entidades sem a *expertise* necessária.

Referências

AMADO, Frederico. *Direito Ambiental*. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

AZEVEDO, Eder Marques de. *O Estado administrativo em crise: aspectos jurídicos do planejamento no Direito Administrativo Econômico*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

BAHIA, Domitila Santos; GONÇALVES, Eduardo; BETARELLI JR., Admir. Avaliação do programa de subvenção econômica a inovação: características das empresas beneficiárias e impactos setoriais. *46ª Encontro Nacional de Economia*. Rio de Janeiro-RJ. 11 a 14 de dez. 2018. Disponível em: <https://>

www.anpec.org.br/encontro/2018/submissao/files_/i982f92e14dda480fd04c2712f77fea5f9.pdf. Acesso em: nov. 2019.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 33. ed. 3. tir. São Paulo: Malheiros, 2018.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. Conforme a Nova Lei de Licitações (14.133/21). 9. ed. E-Book. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021.

CAZUMBÁ, Nailton. *Guia do MROSC: para Organizações da Sociedade Civil e Prefeituras*. São Paulo: Nossa Causa, 2017. Disponível em: <https://nossacausa.com/ebook-gratuito-guia-do-mrosc/>. Acesso em: fev. 2020.

CESÁRIO, Natália de Aquino; NARRARA, Thiago. Chamamento público para parcerias sociais: Comentários à Lei nº. 13.019/2014. *Revista Digital de Direito Administrativo*, vol. 3, n. 2, p. 453-473, 29 jul. 2016. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/118308>. Acesso em: mar. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda Costa de. *Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012.

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

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo Curso de Direito Civil*. Vol. 3 – Responsabilidade Civil. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

GOMES, Camila Paula de Barros. O papel das organizações da sociedade civil (OSC) na contemporaneidade. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 4, n. 2, p. 20-38, 31 jul. 2017.

JONAS, Hans. *O Princípio da Responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. Tradução do original alemão Marijane Lisboa, Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto, PUC-RJ, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. atual. Até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

OHLWEILER, Leonel. *Direito Administrativo em perspectiva: os termos indeterminados à luz da hermenêutica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Administração Pública, Concessões e Terceiro Setor*. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015. [Minha Biblioteca]. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-6195-4/>. Acesso em: abr. 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

RÊGO, Eduardo de Carvalho. Capítulo 2 – Princípios jurídicos previstos no projeto da Nova Lei de Licitações. In: NIEBUHR, Joel de Menezes (Coord.). *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos* [E-book]. 1. ed. Florianópolis: Zenite Editora, 2021.

RODRIGUES, Kledson Manuel Castanheira; SILVA, Marcos Alves da. Visão crítica epistemológica da Lei nº 13.019/14: um disfarce de participação sócio-voluntária. *Revista Percurso*, v. 2, n. 15, p. 215-234, 2014. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/issue/view/76>. Acesso em: abr. 2020.

SILVA, Christian Luiz da. *Políticas Públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2012 (ebook).

TACHIZAWA, Takeshy. *Organizações Não Governamentais e Terceiro Setor: criação de ONGs e estratégias de atuação*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil*. Vol. Único. 10. ed. Rio de Janeiro: Gen-Método, 2020.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

AZEVEDO, Eder Marques de; PEREIRA, Ludmila Aniceto de Souza e França Gomes. O repasse de recursos públicos para as organizações da sociedade civil: a licitação concursal como limite da discricionariedade. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 87, p. 185-215, jan./mar. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i87.1393.
