

# A Administração Pública e o terceiro setor: reflexões sobre o chamamento público da Lei n. 13.019/2014<sup>1</sup>

Carolina Penna Nocchi

Analista do Ministério Público da União/Direito. Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

**Resumo:** Tradicionalmente, admitia-se que a Administração Pública celebrasse negócios jurídicos com organizações não governamentais sem procedimento licitatório prévio, ofendendo os princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência. A Lei n. 13.019/2014 estabeleceu o chamamento público para fins de celebração de termo de cooperação ou fomento entre o Estado e entidades particulares do terceiro setor. Por ser norma dotada de conceitos abertos, ela permite ao agente público formular instrumentos convocatórios ajustados à realidade do ente ao qual está vinculado e ao objeto contratado, superando o engessamento da Lei n. 8.666/1993. O chamamento público é importante procedimento para fins de moralização e incremento da eficiência das condutas da Administração Pública no âmbito de sua atuação em parceria com o terceiro setor. Caracteriza-se, portanto, como instrumento republicano, a ser valorizado pelos administradores e cidadãos e tutelado pelo Ministério Público.

**Palavras-chave:** Terceiro setor. Organizações da sociedade civil. Administração Pública. Licitação. Lei n. 13.019/2014. Chamamento público.

**Abstract:** Traditionally, it was admitted that the Public Administration could sign legal agreements with non-governmental organizations without previous bidding procedure, violating the principles of

---

1 Texto adaptado de artigo apresentado para fins de conclusão de Especialização em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) em 2016.

morality, impersonality and efficiency. Law 13.019/2014 established the public call for the purpose of signing a cooperation or promotion agreement between the Public Administration and private entities in the third sector. As it is a norm endowed with open concepts, it allows the public agent to formulate call notices adjusted to the reality of the entity to which he is linked and to the contracted object, overcoming the plastering of Law 8.666/1993. The public call is an important procedure to increase the efficiency of Public Administration. It is characterized, therefore, as a republican instrument, to be valued by administrators, citizens and Public Prosecution Service.

**Keywords:** Third sector. Non-governmental organizations. Public Administration. Bidding. Law 13.019/2014. Public call.

**Sumário:** 1 Introdução. 2 Serviço público. 3 Terceiro setor. 4 Cenário atual da regulação normativa do terceiro setor – Experiências e anseios que motivaram a edição da Lei n. 13.019/2014. 5 A relação do terceiro setor com Administração Pública – Aspecto contratual. 6 Conclusão – Problemas e potencialidades das novas regras para a celebração de parcerias entre as organizações da sociedade civil e o Poder Público.

## 1 Introdução

O Estado brasileiro se estruturou de forma a permitir que particulares assumam, diretamente, a responsabilidade pela execução de serviços e atividades essenciais à população, tais como saúde e educação. A atuação de tais entidades – o chamado terceiro setor – pode ocorrer independentemente do Estado ou com a sua colaboração, mediante fomento ou até mesmo subvenção.

No âmbito das relações do Estado com o terceiro setor, o dever de licitar sempre foi mitigado, permitindo-se que a Administração Pública celebrasse negócios jurídicos com as organizações não governamentais, inclusive na hipótese de repasse de verbas públicas sem procedimento licitatório prévio.<sup>2</sup>

---

2 MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. *Convênios administrativos: uma proposta de releitura do seu regime jurídico à luz de sua natureza contratual*. 2011. 430 f. Tese (Doutorado em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

Em 2014, com a edição da Lei n. 13.019, esse quadro sofreu pequena perturbação, estabelecendo-se o processo de chamamento público para fins de celebração de termo de cooperação ou fomento entre o Estado e entidades particulares do terceiro setor.

O presente artigo tem por escopo entender a conformação atual do regime jurídico que orienta relações entre Estado, terceiro setor e prestação de serviços, destacando, nesse quadro, a importância do chamamento público para fins de concretização dos princípios do Direito Administrativo.

## **2 Serviço público**

A Constituição de 1988 (CR/88), ao conferir especial relevo aos direitos sociais, atribuiu, igualmente, maior proeminência à prestação dos serviços públicos, dando-lhes feição mais democrática e menos assistencialista.

O serviço público é uma atividade típica do Estado, que pode ser conceituada como a utilidade material, de titularidade do Estado, com o escopo de satisfazer às necessidades sociais, prestada direta ou indiretamente pela Administração, sujeita a regime jurídico administrativo.<sup>3</sup>

Os princípios que regem esse serviço são o dever de prestação (por ser essencial à população), adaptabilidade, universalidade, impessoalidade, continuidade e a modicidade das tarifas.<sup>4</sup>

Esses bens e serviços a serem prestados pelo Estado são eleitos pelo legislador – inexistindo uma concepção ontológica de serviço público, sendo uma escolha meramente política –, que passa, então, a ser deles titular exclusivo, assumindo o dever de fornecê-los, sendo possível, no entanto, a delegação a particulares (ato que não retira a titularidade do Estado, ressalte-se).

---

3 DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 466.

4 DI PIETRO, 2008, p. 99-100.

Nesse sentido, dispõe o art. 175 da Constituição de 1988 que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

Na Constituição de 1988, foram alçados à qualidade de serviço público de atribuição da União o serviço postal e o correio aéreo nacional; telecomunicações, radiodifusão sonora, e de sons e imagens; energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária; transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; portos marítimos, fluviais e lacustres (arts. 21, incisos X a XII, e 223). São de atribuição de todos os entes federados a saúde, assistência pública, proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; a promoção dos meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; a promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, incisos II, V e IX); a seguridade social (art. 194); a saúde (art. 196); a assistência social (art. 203); e a educação (arts. 205 e 208).

A transferência da execução de tais serviços, além de expressamente sinalizada para alguns deles (como telecomunicações, radiodifusão sonora, e de sons e imagens e energia elétrica), foi disciplinada pela Constituição, que previu a concessão e permissão (art. 21, incisos X e XII, e arts. 175 e 223), sempre precedida de licitação, tendo sido regulamentada pelas Leis n. 8.666/1993, n. 8.987/1995, n. 9.074/1995 e n. 11.079/2004.

Além dos serviços públicos propriamente ditos, há os que o constituinte optou, pela sua natureza, por atribuir a titularidade também aos particulares, que são os referentes à cultura, à saúde (até mesmo por uma questão econômica, diante da sua rentabilidade), à educação (pela necessidade de garantir-se a liberdade religiosa, prin-

cialmente) e à assistência social. Esses serviços estão elencados nos arts. 23, incisos II, V e IX, 194, 196, 203, 205 e 208 da CR/88.

Tais serviços extrapolam, portanto, o núcleo duro do conceito de serviço público, unicamente por não serem atribuições exclusivas do Estado, sendo nominados por Di Pietro como serviço público impróprio:

Assim é que o Estado, em vez de desempenhar, ele mesmo ou por meio de suas empresas, determinadas atividades comerciais, industriais ou financeiras, apenas incentiva ou auxilia o particular que queira fazê-lo; também no âmbito das atividades sociais, com ou sem fins lucrativos, como a cultura, a pesquisa, a educação, a assistência social, o Estado tem a opção de prestá-las como serviços públicos próprios ou de incentivar o particular como serviços públicos impróprios (ver item 8.4).

Já foi visto, por exemplo, em relação à saúde, que ela pode ser prestada pelo Estado como serviço público próprio, ou pelo particular, como serviço público impróprio. Quando prestada pelo particular, o Estado pode fomentar, pela outorga de auxílio ou subvenções, que se formaliza mediante convênio. O serviço prestado pelo particular não perde a natureza de serviço privado para transformar-se em serviço público; ele continua sendo prestado como serviço privado, porém sujeito ao controle e fiscalização do Poder Público, não só com base no poder de polícia que exerce normalmente sobre todas as atividades na área da saúde, mas também sobre a utilização dos recursos públicos, que deverá ser feita de acordo com as normas ajustadas no convênio.

O convênio não se presta à delegação de serviço público ao particular, porque essa delegação é incompatível com a própria natureza do ajuste; na delegação ocorre a transferência de atividade de uma pessoa para outra que não a possui; no convênio, pressupõe-se que as duas pessoas têm competências comuns e vão prestar mútua colaboração para atingir seus objetivos.<sup>5</sup>

Os serviços públicos impróprios englobam prestações destinadas a atender ao interesse público não estatal, que é

---

<sup>5</sup> DI PIETRO, 2008, p. 192-193.

todo interesse lícito tutelado por particulares, considerados individualmente, ou por organizações da sociedade civil. As ONGs atuam de forma complementar ao Estado, no intuito de concretizar os objetivos e interesses plurais consagrados pela Constituição da República de 1988.<sup>6</sup>

Importante que se ressalte que o termo “não estatal” serve para designar a qualidade de não ser um interesse exclusivo do Estado, o que não impede que seja eleito como um interesse seu. Magalhães esclarece que

a noção de interesse público não estatal, protegido pelo terceiro setor, nada mais é do que uma decisão (ou escolha) tomada na esfera privada que concebe um interesse como o mais importante a ser tutelado no caso concreto.<sup>7</sup>

Consequentemente, como tais serviços podem ser livremente fornecidos por particulares, nem sempre a sua prestação estará sujeita ao regime jurídico-administrativo – outra característica essencial do serviço público, que é, nesse caso, mitigada –, afigurando-se pertinente a terminologia adotada por Di Pietro de designá-los como serviços públicos impróprios.<sup>8</sup> Essa particularidade esmaece os contornos entre a prestação pública e privada desses serviços, facilitando a fuga do regime jurídico-administrativo.

Ora, como não há falar-se em delegação propriamente dita ao particular pelo Estado, porém mais em fomento, quando o Poder Público atua nesse setor em colaboração com o particular, abre-se espaço para discutir-se se seria cogente a licitação prévia, para fins de escolha dos parceiros da Administração.

Se, para fins de delegação de serviço público próprio, é inegável a imprescindibilidade da realização do procedimento lici-

---

6 MAGALHÃES, 2011, p. 107.

7 MAGALHÃES, 2011, p. 109.

8 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

tatório – diante do disposto no art. 175 da CR/88 –, tal clareza legislativa não se faz presente nas hipóteses dos serviços públicos impróprios – dando ensejo aos questionamentos que orientaram a elaboração do presente estudo.

Com o escopo de aprofundar tal questão, importante a construção de um panorama do terceiro setor – grupo que, usualmente, executa esses serviços públicos impróprios.

### **3 Terceiro setor**

A terminologia *terceiro setor* – de origem norte-americana, sendo difundido seu uso a partir dos anos 1970<sup>9</sup> – não está presente em texto normativo brasileiro algum. No entanto, em trabalhos acadêmicos da área jurídica, a expressão vem sendo frequentemente utilizada para designar as pessoas jurídicas de direito privado que atuam, sem fins lucrativos, na persecução do interesse público não estatal – os serviços públicos impróprios.

Na Constituição da República de 1988, tais instituições são denominadas de modos diversos: como instituições sem fins lucrativos, de assistência social, entidades beneficentes de assistência social, filantrópicas, beneficentes e não governamentais (arts. 150, VI, c; 195, § 7º; 199, § 1º; 204, I; e 227, § 1º).

Diante da inexistência de termo legal preciso, adotar-se-á a expressão terceiro setor, por já ser, usualmente, utilizada pela academia. Enquanto o Estado seria o primeiro setor, e o mercado, o segundo, o terceiro setor abrangeria as instituições independentes criadas pela sociedade civil, com escopo de atender às expectativas não satisfeitas pelos dois primeiros.

Nesse sentido, Dias conceitua o terceiro setor como “conjunto de pessoas jurídicas de direito privado, institucionalizadas e cons-

---

<sup>9</sup> MAGALHÃES, 2011, p. 76.

tituídas conforme a lei civil, sem fins lucrativos, que perseguem finalidades de interesse público”.<sup>10</sup>

Magalhães complementa a definição anterior, ressaltando que “a noção de terceiro setor pressupõe sua autonomia em relação ao Estado e ao mercado, consistindo em manifestação desinteressada da sociedade civil”.<sup>11</sup>

A diversidade de nomenclaturas reflete o longo período em que a matéria permaneceu sem sistematização legal mais apurada – com repercussões de ordem prática, como será demonstrado –, indicando, ainda, como o terceiro setor acaba se situando à margem da regulação administrativa, sendo visto, muitas vezes, como um ramo não profissional de ação da sociedade civil e do Estado. Mesmo hoje, depois da Lei n. 13.019/2014, não se pode falar que esteja total e adequadamente normatizada.

Atualmente, no Brasil, as entidades do terceiro setor podem se constituir na forma de associações, fundações e organizações religiosas (art. 44, incisos I, III e IV, do Código Civil de 2002) – já que não podem ter finalidade lucrativa, excluindo-se, assim, as figuras do art. 44, incisos II e VI –, havendo controvérsia se partidos políticos se enquadrariam no conceito (art. 44, inciso V), diante das restrições em colaborarem diretamente com o setor público.

E, constituindo-se por qualquer dessas figuras, a Constituição de 1988 lhes garante a proteção à sua autonomia privada e à livre iniciativa (arts. 1º, IV; 5º, XVII a XX; e 170).

No que se refere ao regime jurídico das instituições que integram o terceiro setor, há doutrinadores que defendem tratar-se de natureza híbrida,<sup>12</sup> por ser o regime jurídico de direito privado parcialmente derogado pelo público.

---

10 DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro setor e Estado: legitimidade e regulação: por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 114.

11 MAGALHÃES, 2011, p. 76.

12 DI PIETRO, 2008.

Contudo, como observa Magalhães,<sup>13</sup> o vínculo das pessoas jurídicas de direito privado que integram o terceiro setor com o Poder Público ocorre de forma facultativa, sendo perfeitamente possível que executem seus objetivos estatutários autonomamente ou em colaboração com pessoas jurídicas de direito privado, hipóteses em que a natureza do regime permanecerá integralmente privada. E continua:

Não se pode dizer que há incidência do regime jurídico de direito público sobre as entidades do terceiro setor, mas sim imposição das normas jurídico-administrativas em decorrência de eventuais relações jurídicas celebradas com o Estado. Não se pode generalizar como características de todas as organizações não governamentais a incidência do regime jurídico-administrativo, de modo que tal peculiaridade só vai aparecer quando forem celebrados convênios administrativos entre a ONG e a Administração.<sup>14</sup>

O cuidado teórico em conceituar a natureza jurídica das entidades do terceiro setor, enfatizando ser ela privada, é importante para que se delimitem as possibilidades de intervenção do Poder Público no funcionamento de tais pessoas jurídicas, protegendo a autonomia privada conferida constitucionalmente.

No Brasil, o regime jurídico do terceiro setor foi estruturado em três fases.

Verifica-se, em um primeiro momento, até o final da década de 1980, certa autonomia do terceiro setor em relação aos demais (mercado e Estado); depois, no início dos anos 1990, o crescimento de empresas atuando também no terceiro setor, criando associações e fundações a ele ligadas para fins de aproveitamento do *marketing* social gerado por essas ações; e, por fim, o desempenho das atividades das organizações do terceiro setor por meio de vultosas contribuições do Estado, do final da década 1990 até os dias atuais.<sup>15</sup>

---

13 MAGALHÃES, 2011.

14 MAGALHÃES, 2011, p. 91.

15 MAGALHÃES, 2011, p. 112.

A Constituição de 1988, em sua redação original, regulamentou a contratação de particulares pelo Estado para fins de prestação de serviços públicos no art. 37, XXI, e no art. 175, parágrafo único, incisos I, II, III, IV.

Em junho de 1993, foi editada a norma que regulamentava o art. 37, XXI, instituindo regras para licitações e contratos da Administração Pública, a Lei n. 8.666, que, no que concerne ao tema ora tratado, previu no art. 2º que, quando a Administração contratasse de terceiros obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações, necessariamente deveria ser realizada licitação prévia, com as ressalvas indicadas na própria lei.

No parágrafo único do art. 2º dessa lei, conceituou-se contrato como sendo

todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

No art. 116, foi estabelecido que, quanto aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração, as disposições da norma aplicam-se no que couber.

O texto constitucional também veio a estabelecer benefícios tributários às organizações do terceiro setor (arts. 150, VI, c, e 195, § 7º); a dar-lhes preferência na participação complementar do Sistema Único de Saúde (art. 199, § 1º); a admitir a participação de entidades não governamentais nos programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente promovidos pelo Estado (art. 227, § 1º); e, principalmente, a incluir como executor das ações governamentais na área da assistência social as entidades beneficentes e de assistência social (art. 204, inciso I).

Até a segunda fase, esses eram os principais dispositivos que regulamentavam o relacionamento da Administração Pública com o terceiro setor – dado que reflete a pouca importância que o seg-

mento ostentava na organização civil e estatal até aquele momento, sugerindo, contudo, a intenção de que viesse a adquirir maior protagonismo, notadamente na área de assistência social.

Esse quadro normativo espelha, outrossim, um modelo de Administração ainda muito centralizado, no qual o Estado assume a execução direta de muitas ações, e que começou a ser modificado em meados dos anos 1990, no contexto de reforma do Estado.

Em 1995, foi criada uma pasta específica para esse fim, o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), encabeçado por Luiz Carlos Bresser Pereira. Elaborou-se, então, o Plano Diretor da Reforma do Estado, documento que continha diagnósticos e quadro teórico que “serviram de base para as propostas de Emenda Constitucional que o Poder Executivo apresentou ao Congresso Nacional para as reformas nas áreas administrativa e previdenciária [...]”.<sup>16</sup>

A intenção era empreender reformas para a instalação da administração pública gerencial, “baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão [...]”.<sup>17</sup>

Passou-se a ter como modelo de eficiência a descentralização e delegação (compreendida em sentido amplo), pelo Estado, de serviços essenciais que antes eram executados, de forma majoritária, diretamente por ele. O Poder Público adotou uma postura de valorização dos projetos das organizações não governamentais, subvencionando-os, para que, assim, o aparato estatal pudesse se dedicar a funções tipicamente suas (situadas, pelo Plano Diretor, no núcleo estratégico do Estado).<sup>18</sup>

---

16 BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: abr. 2021. p. 10-11.

17 BRASIL, 1995, p. 10.

18 BRASIL, 1995.

Sob essa nova ótica, foram editadas as Leis n. 9.637, de maio de 1998, e n. 9.790, de março de 1999, cujas temáticas, de disposições específicas, seguem respectivamente: “Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências”; e “Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências”.

Conquanto tenham estabelecido certos instrumentos de controle em relação às verbas recebidas por essas entidades e a qualidade dos serviços por elas executados, nenhuma das leis disciplinou, de forma específica, o processo de escolha das entidades beneficiadas pelos recursos públicos. Foram previstos tão somente procedimentos prévios para qualificação de pessoas jurídicas como Organizações Sociais (OS) ou como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP); e, no que tange às OSCIPS, previu-se, para a celebração do Termo de Parceria, prévia consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo (art. 10, § 1º, da Lei n. 9.790/1999).

Se antes o terceiro setor era fomentado por medidas indiretas, como benefícios fiscais, passou-se a promover o custeio, pelos instrumentos previstos na novel legislação (contrato de gestão e termo de parceria), da totalidade dos projetos das entidades – daí porque muitas organizações foram criadas nessa época, atraídas pela possibilidade de serem mantidas integralmente por recursos estatais.

Sobre o período, resume Magalhães que

a celebração de convênios administrativos com entidades privadas tornou-se uma importante via para a Administração Pública realizar as atividades sociais de sua competência, o que reforça a necessidade de serem observadas normas decorrentes do regime jurídico-administrativo.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> MAGALHÃES, 2011, p. 122.

Nesse momento, há uma mudança relevante de paradigma nas relações entre o Estado e o terceiro setor, observando-se uma maior aproximação que fez emergir as reflexões que ora se propõem, no que tange à observância do dever prévio de licitar.

Assim, se antes o que se via era a celebração de convênios para fins de colaboração, sem grandes repasses de verbas – de forma que eventual falta de controle de tais atos não gerava grandes repercussões aos cofres públicos –, as novas relações passaram a envolver serviços, projetos e valores muito mais vultosos, fazendo-se cogente um controle mais apurado da qualidade e eficiência do serviço prestado, de forma similar ao que se realizava no âmbito das concessões e delegações de serviço público.

Depois desse período, o terceiro setor só veio a ser disciplinado por novas regras com o advento da Lei n. 13.019, de julho de 2014, logo alterada pela Lei n. 13.204/2015.

Diferentemente das Leis n. 9.637/1998 e n. 9.790/1999, a Lei n. 13.019/2014 estabeleceu um processo para a eleição do parceiro da Administração, dispondo no art. 24 que,

exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto.

Apesar de ser menos rigoroso que o procedimento licitatório, nota-se um ganho enorme em termos de moralização e transparência da gestão dos recursos públicos.

O panorama normativo/histórico do terceiro setor ora traçado demonstra que, por razões variadas, a relação do terceiro setor com o Estado, na persecução dos interesses públicos não estatais, manteve-se à margem do direito administrativo, notadamente, no que se refere ao dever de licitar.

Tal compreensão vem sendo paulatinamente modificada ante a aproximação experimentada pelos dois setores nas últimas décadas, a adoção do conceito de Administração Pública gerencial e

o crescimento da necessidade de prestação dos serviços públicos impróprios – fatores que tornam cinzentos os limites entre uma atuação própria da iniciativa privada e a atuação estatal.

#### **4 Cenário atual da regulação normativa do terceiro setor – Experiências e anseios que motivaram a edição da Lei n. 13.019/2014**

Com o ingresso das Leis n. 9.637/1998 e n. 9.790/1999 no ordenamento jurídico, o aumento das organizações sociais destinadas à prestação de serviços públicos impróprios e a consolidação do modelo de administração gerencial, emergiu uma miríade de novas conjunturas envolvendo esses atores e o Estado.

Instaurou-se, assim, um amplo debate jurídico/doutrinário sobre o tema, discutindo-se o regime jurídico das instituições do terceiro setor, a natureza dos convênios, a forma de controle de sua atuação, o dever de licitar, entre outros.

Nesse contexto, as novas leis mostraram-se rapidamente insuficientes para promover a adequada regulação das ocorrências que se colocavam, perpetuando-se o velho cenário de insegurança jurídica do terceiro setor. Assinala Sousa que

o ponto crítico na evolução das parcerias com o terceiro setor é que a esmagadora maioria das entidades sequer possui titulação (OS ou OSCIP). Em verdade, verificou-se um cenário de baixa adesão das entidades sem fins lucrativos aos formatos de titulação previstos em lei e a conseqüente adoção do Convênio como forma prioritária de parceria adotada pelo Poder Público Federal.<sup>20</sup>

As próprias entidades, por ocasião das eleições presidenciais de 2010, vieram a propor uma Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil, por meio da

---

<sup>20</sup> SOUSA, Otavio Augusto Venturini de. Parcerias com o terceiro setor no Brasil: evolução e aspectos críticos nos últimos 20 anos. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEPF*, Belo Horizonte, ano 4, n. 12, p. 151-161, set./dez. 2015.

qual seus integrantes “reivindicam uma política pública de fomento à participação cidadã por meio de organizações sociais autônomas.”<sup>21</sup>

O governo federal instituiu um Grupo de Trabalho para cuidar da matéria, o qual foi coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, contando com a participação da Casa Civil; Controladoria-Geral da União; Advocacia-Geral da União; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Justiça; Ministério da Fazenda; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e quatro organizações da sociedade civil de representatividade nacional, indicadas pela Plataforma.

É interessante notar que o nascimento do diploma legal decorreu de iniciativa das próprias organizações integrantes do terceiro setor, verificando-se, ainda, que, depois da publicação da Lei n. 13.019/2014, a discussão permaneceu ativa para a elaboração de forma colaborativa da respectiva regulamentação infralegal.<sup>22</sup>

E, de fato, as conclusões alcançadas nesse momento posterior vieram a fundamentar sugestões de modificações na Lei n. 13.019/2014, desaguando na edição da Lei n. 13.204, de 14 de dezembro de 2015, que modificou em pontos relevantes o regramento anterior.

A importância da Lei n. 13.019/2014 reside, principalmente, na circunstância de ter sistematizado, de forma abrangente, as relações do terceiro setor com o Estado – suprimindo a falta de uma norma nesse viés, que há muito vinha sendo reclamada pelas organizações da sociedade civil e pela própria doutrina especializada.

Nesse sentido, Guerra e Guerra sintetizam que

o denominado Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) é uma agenda política ampla que tem o objetivo

---

21 ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. *Plataforma*. Disponível em: <http://plataformaosc.org.br/plataforma/>. Acesso em: 6 jan. 2021.

22 BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. *Relatório de consulta pública*. Regulamentação Colaborativa. Lei n. 13.019/2014. Disponível em: [http://www.participa.br/articles/public/0008/3550/Consulta\\_15dezembro.pdf](http://www.participa.br/articles/public/0008/3550/Consulta_15dezembro.pdf). Acesso em: 6 jan. 2020. p. 21-22.

de aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às entidades parceiras e suas relações com o Estado.<sup>23</sup>

Sousa reforça ainda:

A finalidade do regime é superar a insegurança jurídica e a inadequação trazida pela utilização dos Convênios como instrumento de parceria, criando um arcabouço jurídico que favoreça as iniciativas da sociedade civil e reconheça sua autonomia e formas de organização. Mais do que isso, a lei visa conferir alguma identidade ao terceiro setor no sentido de torná-lo um verdadeiro instrumento da participação social enquanto método de governança pública.<sup>24</sup>

As principais novidades trazidas pelo marco regulatório do setor são: a instituição do procedimento de manifestação de interesse social e do chamamento público; os instrumentos do termo de fomento, de colaboração e acordo de cooperação; a definição de regras mais claras para o repasse de valores e de prestação de contas; a possibilidade de atuação em rede; a previsão de responsabilidades e sanções administrativas contra os dirigentes da pessoa jurídica de direito privado; os procedimentos para contratação pelas próprias entidades; o controle dos resultados das parcerias.

Quanto ao chamamento público, o instituto foi expressamente definido no art. 2º, inciso XII, da lei em tela, como o procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento em que se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Observe-se que o dispositivo não faz menção aos acordos de cooperação – instrumento introduzido pela Lei n. 13.204/2015 destinado à formalização de parceria sem o repasse de verbas públicas.

---

23 GUERRA, Evandro Martins; GUERRA, Gabriela de Moura e Castro. *O novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 15, n. 176, p. 48-53, out. 2015.

24 SOUSA, 2015, p. 158.

O chamamento, disciplinado pela Lei n. 13.019/2014 na Seção VIII (arts. 23 a 32) do Capítulo II, que trata da celebração do termo de colaboração ou de fomento, assemelha-se a um procedimento licitatório.

Com a Lei n. 13.019/2014, o regime genérico e subsidiário do art. 116 da Lei n. 8.666/1993 foi derogado, adotando-se um regime próprio. Como pontua Ribeiro, é

como se o legislador tivesse abandonado a fórmula “no que couber”, do art. 116 anteriormente apresentado, para agora definir um regime próprio não de “licitações e contratos administrativos”, mas de “chamamentos públicos e convênios administrativos”.<sup>25</sup>

Segundo o art. 23, *caput* e parágrafo único, a Administração Pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, independentemente da modalidade de parceria prevista nessa lei; e, sempre que possível, devem ser estabelecidos critérios de objetos, metas, custos e indicadores de avaliação de resultados.

Os arts. 24 a 32 tratam dos requisitos do edital, da necessidade de sua ampla divulgação, do julgamento das propostas e das hipóteses de inexigibilidade e dispensa – tudo de forma similar à Lei n. 8.666/1993, destacando-se, contudo, a previsão de inversão da etapa de habilitação (de forma semelhante à do pregão, Lei n. 10.520/2002).

Na Seção IX são definidos, ainda, requisitos para celebração de termos de fomento ou colaboração, e, na Seção X, as hipóteses de vedação.

Analisando os aspectos relevantes da Lei n. 13.019/2014, Oliveira assinala que a disciplina do chamamento público consoli-

---

25 RIBEIRO, Leonardo Coelho. O novo marco regulatório do terceiro setor e a disciplina das parcerias entre Organizações da Sociedade Civil e o Poder Público. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 13, n. 50, p. 95-110, jul./set. 2015.

dou tendência consagrada pela doutrina, legislação especial e decisões do TCU, a qual se orienta no sentido de que, ainda que não se exija licitação formal para convênios ou similares, é obrigatória a realização de um procedimento objetivo de escolha, como corolário do princípio constitucional da impessoalidade.<sup>26</sup>

## **5 A relação do terceiro setor com a Administração Pública – Aspecto contratual**

A doutrina administrativista, tradicionalmente, orienta-se no sentido de que não seria necessária, para a celebração de parceria entre a Administração Pública e instituições do terceiro setor, a realização do procedimento licitatório da Lei n. 8.666/1993. Entende-se, nesse sentido, que o Poder Público celebra convênio com o terceiro setor para a persecução do interesse público não estatal – e não contrato. Contrato e convênio seriam os instrumentos sensivelmente diferentes, uma vez que, no primeiro, os interesses das partes seriam contrapostos e, no segundo, completamente convergentes, sendo veículo de colaboração mútua, para um resultado comum, no qual os partícipes têm competências constitucionais comuns, não se cogitando de preço ou remuneração.

Essa particularidade impediria a existência de competição entre os sujeitos interessados em receber o auxílio do Estado – daí porque não seria o caso de licitação. Ademais, como as regras constitucionais que ditam o dever de licitar mencionam sua imprescindibilidade para os contratos (arts. 37, XXI, e 175), não se aplicariam, por consequência, tais regramentos aos convênios. Em resumo, é o que leciona Di Pietro:<sup>27</sup>

Quanto à exigência de licitação, não se aplica aos convênios, pois neles não há viabilidade de competição; esta não pode existir quando

---

26 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O novo marco regulatório das parcerias entre a Administração e as organizações da sociedade civil: aspectos relevantes da Lei n. 13.019/2014. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 46, p. 9-32, jul./set. 2014.

27 DI PIETRO, 2008, p. 322.

se trata de mútua colaboração, sob variadas formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, recursos humanos, imóveis. Não se cogita de preços ou de remuneração que admita competição.

Aliás, o convênio não é abrangido pelas normas do art. 2º da Lei nº 8.666/93; no caput, é exigida licitação para as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações, quando contratadas com terceiros; e no parágrafo único define-se o contrato por forma que não alcança os convênios e outros ajustes similares, já que nestes não existe a “estipulação de obrigações recíprocas” a que se refere o dispositivo.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 1923, em abril de 2015,<sup>28</sup> abraçou tal orientação teórica, firmando:

A figura do contrato de gestão configura hipótese de convênio, por consubstanciar a conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, para o atingimento de um objetivo comum aos interessados: a realização de serviços de saúde, educação, cultura, desporto e lazer, meio ambiente e ciência e tecnologia, razão pela qual se encontram fora do âmbito de incidência do art. 37, XXI, da CF.

Magalhães, por sua vez, defende posicionamento contrário, no sentido de que o convênio, segundo a teoria geral do negócio jurídico, ostentaria natureza contratual, constituindo espécie de contrato administrativo, sendo-lhe oponível, assim, o dever de licitar.<sup>29</sup>

O autor relembra, primeiramente, o conceito de contrato, a saber, “o negócio jurídico constituído por duas ou mais partes que acordam quanto ao objeto, tendo por finalidade adquirir, resguardar, transferir, conservar, modificar ou extinguir direitos”; e afirma que

---

28 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 1923*. Rel. min. Ayres Britto, rel. p/ acórdão min. Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgado em 16 abr. 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>. Acesso em: 6 jan. 2021.

29 MAGALHÃES, 2011.

o instituto do convênio enquadra-se na definição de contrato aqui apresentada, haja vista que os convenientes constituem partes autônomas que assumem atribuições próprias no intuito de atender a um objetivo de interesse público pré-determinado. Na hipótese de descumprimento de qualquer das cláusulas do convênio (como dever do partícipe privado de prestar contas), o partícipe inadimplente poderá ser responsabilizado pela ofensa ao direito subjetivo da outra parte.<sup>30</sup>

Depois, refutando a tradicional doutrina que afasta a natureza contratual dos convênios, Magalhães pontua, com amparo em Pontes de Miranda, que a contraposição de interesses não é requisito para a existência do contrato, negócio jurídico bilateral – afigurando-se, equivocadamente, portanto, distinguir os institutos com base nesse elemento. O que importaria, em verdade, seria a existência de interesses complementares das pessoas que manifestam suas vontades distintas.<sup>31</sup>

Ademais, conforme ainda o autor, diferentemente do que sustentam os autores tradicionais, os interesses e objetivos do Estado e das organizações da sociedade civil são distintos, agindo, cada qual, de acordo com seu interesse próprio. O objeto acordado entre as partes é que é semelhante:

[N]ão se pode confundir o intuito de cooperação das partes com a existência de interesses únicos. O convênio, tal como o contrato, é um acordo reflexivo, por meio do qual as partes complementam os seus interesses próprios na busca do objeto consensualmente definido.<sup>32</sup>

Outra reflexão importante trazida pelo autor concerne à confusão entre a delegação e a licitação.

De fato, a Administração celebra contratos administrativos para fins de delegação de serviços públicos, mas também com outras finalidades – tal como para a aquisição de material para a

---

<sup>30</sup> MAGALHÃES, 2011, p. 167-168.

<sup>31</sup> MAGALHÃES, 2011, p. 167-168.

<sup>32</sup> MAGALHÃES, 2011, p. 200.

consecução de suas atividades. Desse modo, conquanto o estabelecimento de uma relação entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil com a finalidade de prestação de um serviço não estatal não constitua hipótese de delegação de serviço público, não há óbice para que seja instrumentalizada por meio de contrato.

Por essas razões, expostas aqui de forma breve, a tese defendida por Magalhães parece ser mais pertinente, o que inspira reflexões sobre os motivos pelos quais doutrina e jurisprudência permanecem tão resistentes em acatá-la.

Cogita-se do entendimento de que os convênios não deteriam natureza contratual, sendo despicienda a realização de processo licitatório para sua celebração, primeiro, por tratar-se de um serviço público impróprio, de titularidade também dos particulares. Ainda nesse sentido, quando fornecidos em parceria, não restaria clara a distinção do que é público e do que é privado, dando ensejo à conclusão de que seria desnecessária a observância aos princípios da Administração.

Uma outra hipótese que se aventa é a circunstância de a designação de “convênios” estar classicamente relacionada às parcerias firmadas entre entes da federação, para fins de descentralização (art. 10, § 1º, *b*, do Decreto-Lei n. 200/1967) – para o que a licitação não é sequer cabível. Como o termo passou a ser usado também para parcerias tanto de entes federados entre si quanto destes com pessoas jurídicas de direito privado, a característica da ausência de licitação pode ter sido importada sem maior reflexão.<sup>33</sup>

A resistência em admitir a natureza contratual dos convênios talvez se mantenha como um dos meios de fuga do regime jurídico-administrativo. A eleição da melhor pessoa para celebrar contrato com a Administração Pública, por meio da licitação, resulta em procedimentos burocráticos, dificultosos e lentos, de que o administrador tende a querer se esquivar.

---

33 DI PIETRO, 2002.

O modelo clássico de licitação vem sendo paulatinamente repensando, dando origem a processos específicos mais modernos, como o Regime Diferenciado de Contratações da Lei n. 12.462/2011.

Não obstante, ao mesmo tempo em que há uma resistência em reconhecer o dever prévio de licitação para a formação de convênios, percebe-se também certa preocupação do legislador em estabelecer algum grau de controle prévio e objetivo.

Exemplos disso são: o art. 23 do Decreto n. 3.100/1999, que, regulamentando a Lei n. 9.790/1999, previu que a escolha de OSCIP para a celebração do Termo de Parceria deverá ser feita por meio de edital de concursos de projetos pelo órgão estatal parceiro; o art. 4º do Decreto n. 6.170/2007, que, dispendo sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, estabeleceu procedimento prévio de seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste; e, finalmente, a Lei n. 13.019/2014, com a previsão do chamamento público.

Na mesma linha, foi o assertivo posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n. 1.923, na qual se questionava a constitucionalidade de alguns dispositivos da Lei n. 9.637/1998, ao afirmar, na ementa do julgado:

[I]mpõe-se que o Poder Público conduza a celebração do contrato de gestão por um procedimento público impessoal e pautado por critérios objetivos, por força da incidência direta dos princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência na Administração Pública (CF, art. 37, *caput*).<sup>34</sup>

A forçosa observância ao *caput* do art. 37 da CR/88 foi sobejamente destacada pelos ministros em seus respectivos votos, sugerindo a consolidação do posicionamento no sentido de ser cogente, para fins de celebração de convênios, a realização de um procedimento prévio de escolha que seja, ao menos, similar ao licitatório.

---

34 BRASIL, 2015.

Em resumo, o que se verifica atualmente é a convergência de tendências que seguiam em vias opostas.

O terceiro setor, de um lado, estava desprovido de normas acerca do processo de escolha, pelo Estado, da entidade privada parceira – deficiência que vem sendo suprida pela edição de normas de maior rigor técnico; as concessões e permissões de serviços públicos, por outro lado, vinham sendo pautadas em regras demasiadamente burocráticas e rígidas, observando-se, nesse caso, uma flexibilização legislativa que torna mais viável o efetivo controle buscado pelo procedimento licitatório.

## **6 Conclusão – Problemas e potencialidades das novas regras para a celebração de parcerias entre as organizações da sociedade civil e o Poder Público**

O dever de realização da licitação integra o rol de princípios constitucionais da Administração Pública, concretizando outros princípios de índole igualmente constitucional, como a moralidade, impessoalidade e eficiência. A licitação visa a selecionar a proposta mais vantajosa para o Poder Público (eficiência), garantindo a todos os cidadãos igualdade de participação (moralidade e impessoalidade). Neto, inclusive, propõe sua inclusão no campo dos direitos fundamentais.<sup>35</sup>

Não obstante a inegável imprescindibilidade do referido procedimento para a atuação da Administração Pública, fica claro que precisam ser estruturados modelos mais condizentes com a realidade econômica e social dos atores envolvidos, sob pena de tão caro princípio não ser efetivado.

Nesse contexto, o chamamento público da Lei n. 13.019/2014 parece ter potencialidades.

---

35 NETO, Jayme Weingartner. Para a concretização de uma garantia institucional: licitação na concessão de serviços públicos. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *A Constituição concretizada: construindo pontes para o público e o privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. p. 256-257.

Por ser uma norma dotada de conceitos abertos, estipulando um núcleo duro a ser atendido pelos administradores, permite-se que o agente público formule instrumentos convocatórios mais ajustados à realidade do ente ao qual está vinculado e ao objeto contratado.

Ademais, a previsão de monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto da parceria, prevista no art. 58 da Lei n. 13.019/2014, possibilita um acompanhamento posterior pautado no cumprimento de metas, no impacto do benefício social obtido (art. 59, § 1º, inciso II) e na averiguação dos valores efetivamente transferidos pela Administração Pública (inciso III) – o que vem a complementar o controle que é previamente exercido por meio do chamamento público.

Além disso, a Lei n. 13.019/2014 fixa parâmetros mínimos para que se faça a escolha do melhor parceiro, para o alcance dos fins almejados pela Administração, com fulcro nos princípios da isonomia e do julgamento objetivo, não permitindo ao administrador uma atuação desprovida da adequada motivação, ao prever, como especificações mínimas do edital: a programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria; o objeto da parceria, as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas; as datas e os critérios de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso; as condições para interposição de recurso administrativo; a minuta do instrumento por meio do qual será celebrada a parceria; e, de acordo com as características do objeto da parceria, medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos (art. 24); e, ainda, a obrigação de ampla divulgação do instrumento convocatório pela internet, com antecedência mínima de 30 dias (art. 26).

Diante do histórico que se traçou nos itens anteriores, em que as parcerias do terceiro setor sempre foram colocadas à margem do dever de licitar, urge enfatizar a necessidade de que o chamamento público seja valorizado como instrumento republicano, tomando cuidado para que seu uso e aplicação não seja

demasiadamente relativizado, tanto pelos agentes públicos quanto pelo legislador e pelos órgãos de controle e fiscalização (como o Ministério Público).

Como ressaltado pelo ministro relator da ADI n. 1.923, Luiz Fux, sendo escassos os bens e recursos públicos,

o contrato de gestão firmado com uma entidade privada termina por excluir, por consequência, a mesma pretensão veiculada pelos demais particulares em idêntica situação, todos almejando a posição subjetiva de parceiro privado.<sup>36</sup>

Isso, por si só, já viria a exigir que se realizasse um procedimento impessoal e objetivo, para fins de escolha do parceiro. Some-se, ademais, a circunstância de, na maioria das vezes, tais acordos envolverem a transferência de recursos e bens públicos à pessoa jurídica de direito privado, empregados para a consecução de um interesse público, situação que impõe a eleição do parceiro mais qualificado para tanto.

De qualquer forma, a manifestação do Supremo Tribunal Federal na ADI n. 1.923 e a própria edição da Lei n. 13.019/2014, com a previsão do chamamento público e outros institutos, revelam que a compreensão acima mencionada vem mudando e indica que, hoje, é praticamente inaceitável defender-se a desnecessidade de previsão, como regra geral, de um processo objetivo de escolha da entidade do terceiro setor com a qual a Administração irá se relacionar transferindo bens ou recursos seus, seja por qual instrumento for (contrato de gestão, termo de fomento, de colaboração, convênio etc.).

O dever de licitar – compreendido em sentido amplo – exsurge, por qualquer ângulo que se analise, como instrumento hábil a concretizar os princípios republicanos, não se vislumbrando motivo para que, sob a ótica de um Estado Democrático de Direito, seja mitigado. Deve, por isso, ser valorizado pelos administradores, cidadãos e, principalmente, tutelado pelo Ministério Público.

---

<sup>36</sup> BRASIL, 2015.

## Referências

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: abr. 2021.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. *Relatório de consulta pública*. Regulamentação Colaborativa. Lei 13.019/2014. Disponível em: [http://www.participa.br/articles/public/0008/3550/Consulta\\_15dezembro.pdf](http://www.participa.br/articles/public/0008/3550/Consulta_15dezembro.pdf). Acesso em: 6 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 1923*. Rel. min. Ayres Britto, rel. p/ acórdão min. Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgado em 16 abr. 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>. Acesso em: 6 jan. 2021.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Acordos administrativos: reflexões e apontamentos para a revisão da legislação dos contratos administrativos. In: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; ARÊDES, Sirlene Nunes; MATOS, Federico Nunes de (coord.). *Contratos administrativos: estudos em homenagem ao professor Florivaldo Dutra de Araújo*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Licitação e terceiro setor. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 11, n. 128, p. 2540, ago. 2012.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro setor e Estado: legitimidade e regulação: por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUERRA, Evandro Martins; GUERRA, Gabriela de Moura e Castro. O novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 15, n. 176, p. 48-53, out. 2015.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. *Convênios administrativos: uma proposta de releitura do seu regime jurídico à luz de sua natureza contratual*. 2011. 430 f. Tese (Doutorado em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

MARTINS, Silvia Portes Rocha. Alterações relevantes promovidas pela Lei n. 13.204/2015 no Novo Marco Regulatório das Parcerias Voluntárias: Lei n. 13.019/2014. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 15, n. 172, p. 71-83, abr. 2016.

NETO, Jayme Weingartner. Para a concretização de uma garantia institucional: licitação na concessão de serviços públicos. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *A Constituição concretizada: construindo pontes para o público e o privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Direito do terceiro setor. *Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 11-38, jan./jun. 2007.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O novo marco regulatório das parcerias entre a Administração e as organizações da sociedade civil: aspectos relevantes da Lei n. 13.019/2014. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 46, p. 9-32, jul./set. 2014.

ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. *Plataforma*. Disponível em: <http://plataformaosc.org.br/plataforma/>. Acesso em: 6 jan. 2021.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. O novo marco regulatório do terceiro setor e a disciplina das parcerias entre Organizações da Sociedade Civil e o Poder Público. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 13, n. 50, p. 95-110, jul./set. 2015.

SOUSA, Otavio Augusto Venturini de. Parcerias com o terceiro setor no Brasil: evolução e aspectos críticos nos últimos 20 anos. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP*, Belo Horizonte, ano 4, n. 12, p. 151-161, set./dez. 2015.