

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE DIREITO

**GIAN PAOLO BOSCO**

**LEI 13.019/2014 E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIALÓGICA: aspectos gerais e  
principais avanços**

São Luís

2016

**GIAN PAOLO BOSCO**

**LEI 13.019/2014 E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIALÓGICA: aspectos gerais e  
principais avanços**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Maranhão para obtenção  
do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Lucylea Gonçalves França

São Luís

2016

BOSCO, Gian Paolo

Lei 13.019/2014 e Administração Pública dialógica: aspectos gerais e principais avanços / GIAN PAOLO BOSCO. – 2016.  
51 f.

Orientador (a): Lucylea Gonçalves França.  
Monografia (Graduação) – Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luís Maranhão, 2016.

1. Administração Dialógica. 2. Lei 13.019/2014. 3. Organizações da Sociedade Civil. I. França, Lucylea Gonçalves. II. Título.

**GIAN PAOLO BOSCO**

**LEI 13.019/2014 E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIALÓGICA: aspectos gerais e principais avanços**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em:                    /            /

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Lucylea Gonçalves França** (Orientadora)  
Doutorado em Direito pela Universidad de Salamanca, Espanha (2012)  
Universidade Federal do Maranhão

---

(Examinador)  
Universidade Federal do Maranhão

---

(Examinador)  
Universidade Federal do Maranhão

Aos meus pais, à minha namorada e amiga  
Letícia Nunes e aos meus eternos avós  
Otacílio e Lucia, elementos essenciais na  
concretização deste sonho.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais Terezinha de Jesus Ferreira Bosco e Battista Bosco, aqueles que, desde os primórdios, me ensinaram que o maior tesouro que se pode conquistar em vida é a educação, chave mestra para as portas do sucesso profissional e pessoal. Grato pelo esforço que fizeram para que eu chegasse onde me encontro, prestes a graduar em uma universidade pública, no curso que sempre almejei desde a infância, bem como pela paciência, principalmente nesses últimos meses de graduação, em que me omiti dos compromissos familiares por diversas vezes no intuito de lograr êxito nessa reta final.

À Letícia Nunes, certamente um dos melhores presentes que a UFMA me concedeu, primeiramente pela sua amizade, que em pouco tempo se transformou em amor, que só cresce a cada dia e me transforma em uma pessoa melhor, bem como pelo seu carinho e compreensão diários, que me ajudaram a continuar nos momentos mais tormentosos da graduação.

Aos meus queridos e eterno avós Lucia e Otacílio, que hoje não se encontram mais na vida terrena, mas permanecem vivos em meu coração e nas minhas memórias, por terem acreditado em meu potencial e nesse sonho antes mesmo de eu entrar na faculdade, sempre jurando fidelidade e comemorando a cada vitória conquistada.

“Saber muito não lhe torna inteligente. A inteligência se traduz na forma que você recolhe, julga, maneja e, sobretudo, onde e como aplica esta informação.”

Carl Sagan

## RESUMO

Advento da Lei 13.019/2014 que trouxe uma nova sistemática na condução de parcerias do Poder Público com as organizações da sociedade civil. Aborda evolução do Estado Liberal, passando pelo Estado Social, até culminar em um Estado Subsidiário. Utilizando-se do método de abordagem dedutivo e da técnica de pesquisa teórica, delinea os principais avanços trazidos pelo Estatuto das Parcerias, que apresenta-se como diploma promotor de maior participação popular nas tomadas de decisão da Administração Pública. Possui como ponto chave a Administração Dialógica e a abordagem de princípios correlatos. Desenvolve conceitos de participação popular, eficiência, publicidade e transparência na atuação da Administração Pública. Traz disposições gerais e elucidativas sobre entidades do terceiro setor para fins de delimitar o objeto da lei 13.019/2014. Aborda brevemente o instituto “convênio” para fim de verificar sua parcial derrogação no âmbito das parcerias firmadas pelo poder público. Aponta os principais instrumentos trazidos pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Palavras-chave: Lei 13.019/2014. Organizações da Sociedade Civil. Administração Dialógica.

## **ABSTRACT**

Enactment of Law 13.019 / 2014 brought a new system in the conduct of Government's partnerships with civil society organizations. Discusses the evolution of the Liberal State, through the social state, culminating in a Subsidiary State. Using the deductive method of approach and theoretical research technique, outlines the major advances brought by the Statute of the Partnerships, which presents itself as a promoter degree of greater popular participation in decision-making Public Administration. It has as key point to Dialogic Administration and the approach of related principles. Develops concepts of popular participation, efficiency, publicity and transparency in the performance of public administration. Provides general and clarifying provisions on the third sector entities for the purpose of delimiting the object of Law 13.019 / 2014. Briefly addresses the "covenant" to institute order to verify its partial exemption in the context of partnerships entered into by the government. It highlights the main instruments brought by the Regulatory Framework of Civil Society.

Keywords: Law 13.019 / 2014 . Civil Society Organizations. Dialogic administration.

## LISTA DE SIGLAS

ABETAR	Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DL	Decreto-lei
EC	Emenda Constitucional
EMBRATUR	Ministério do Turismo ou o Instituto Brasileiro de Turismo
MPF	Ministério Público Federal
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
ONG	Organização não Governamental
OSC	Organização da Sociedade Civil
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2</b>	<b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	14
<b>2.1</b>	<b>Estado, Governo e Administração</b> .....	14
2.1.1	A função administrativa como determinante no conceito de Administração Pública .....	16
2.1.2	Tarefas ou atribuições da Administração Pública .....	17
<b>2.2</b>	<b>Administração Pública do Estado Liberal</b> .....	18
<b>2.3</b>	<b>Administração Pública o Estado Social</b> .....	19
<b>2.4</b>	<b>Estado Subsidiário</b> .....	22
<b>3</b>	<b>ADMINISTRAÇÃO DIALÓGICA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR</b> .....	24
<b>3.1</b>	<b>A relevância dos princípios</b> .....	24
3.1.1	Princípio do Estado Democrático de Direito .....	25
3.1.2	Princípio da eficiência.....	27
3.1.3	Princípio da publicidade e transparência na atuação administrativa .....	29
<b>3.2.</b>	<b>Considerações gerais sobre entidades do terceiro setor e sua colaboração para uma administração dialógica</b> .....	31
<b>4</b>	<b>LEI 13.019/2014 E OS AVANÇOS PARA O APERFEIÇOAMENTO DE UMA ADMINISTRAÇÃO DIALÓGICA</b> .....	34
<b>4.1</b>	<b>A superação dos convênios</b> .....	34
<b>4.2</b>	<b>Principais mecanismos da Lei 13.019/2014 no combate à fraude nas parcerias entre Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil ....</b>	37
4.2.1	Instrumentos de parceria: termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação .....	41
4.2.2	Chamamento público.....	42
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	46
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	48

## 1 INTRODUÇÃO

A lei 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) ou estatuto das parcerias, surge com o intento de substituir a aplicação dos convênios nas parcerias entre o Poder Público e representantes da sociedade civil, salvo nas exceções dispostas na própria lei 13.019/2014.

O MROSC decorre de um longo debate entre movimentos sociais, poder público e parlamentares a respeito da crise de desvio de recursos públicos no âmbito dos convênios previstos no art. 116, da lei 8.666/1993<sup>1</sup>, instrumento este com escassez de mecanismos aptos a promover maior transparência e controle por parte da Administração e administrados, donde decorre a violação de princípios constitucionais basilares, tais como moralidade, legalidade, publicidade, impessoalidade e eficiência.

O Estatuto Das Parcerias inova ao criar instrumentos para a realização de parcerias, que permitem maior participação social na gestão e execução do interesse público, o que se coaduna com o conceito (e para alguns: meta da Administração Pública) de democracia participativa.

Neste trabalho de conclusão de curso, tem-se por objetivo geral a análise dos avanços da Lei 13.019/2014 no tocante à promoção de uma Administração dialógica.

E como objetivos específicos, impõem-se:

- a) Realizar uma abordagem histórica – mundial e no Brasil – passando-se da análise de um Estado Liberal para um Estado Subsidiário;
- b) Conhecer os principais princípios que regem a Administração Pública no ordenamento jurídico brasileiro;
- c) Discutir o conteúdo da Lei 13.019/2014, focando nas alterações trazidas ao ordenamento jurídico brasileiro;
- d) Explicitar os principais avanços da Lei 13.019/2014 na promoção do diálogo entre a sociedade e o Poder Público;

---

<sup>1</sup> Art. 16 da Lei 8.666: Será dada publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela Administração Direta ou Indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação (BRASIL, 1999).

Para o alcance desses objetivos, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, de modo que, partindo-se de premissas verdadeiras, estruturadas sob a forma de argumentos condicionais, buscou-se a conclusão já contida nelas implicitamente (LAKATOS; MARCONI, 2003).

A técnica de pesquisa escolhida foi teórica, priorizando-se a construção de esquemas conceituais e utilizando-se de processos discursivos e argumentativos para o convencimento sobre a validade dos esquemas propostos (GUSTIN; DIAS, 2002).

E a coleta de dados se deu por meio de pesquisa bibliográfica e documental. A primeira contou com as contribuições doutrinárias concernentes ao objeto de estudo. A segunda consistiu principalmente na análise da Constituição Federal de 1988 e da Lei 13.019/2014.

Por fim, destaca-se a estrutura em que foi desenvolvido o trabalho que se inicia.

O primeiro capítulo constitui a presente Introdução.

O segundo capítulo trata da Administração Pública em geral, diferenciando-se esta das figuras Governo e Estado. Passa-se também à análise da evolução da administração pública no Estado Liberal, Estado Social e no Estado Subsidiário. Tratou-se da atuação da administração pública em diferentes períodos históricos, cada qual demonstrando um perfil da atuação da função administrativa: do menos intenso (estado liberal) ao mais intenso (estado social).

O terceiro capítulo dedica-se ao estudo dos principais princípios relacionados à atuação do Poder Público como agente fomentador da participação popular nas tomadas de decisão da Administração. Analisa-se também a figura das entidades paraestatais e sua relação com as organizações da sociedade civil, estas objeto da lei 13.019/2014.

O quarto capítulo aborda diretamente a celeuma do presente trabalho, a saber, a análise crítica dos principais mecanismos da Lei 13.019/2014 em prol de uma Administração Dialógica.

Por fim, a Conclusão finda o trabalho monográfico, apresentando as principais respostas encontradas para os problemas propostos.

## 2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 2.1 Estado, Governo e Administração

Antes de conceituarmos Administração Pública, que é o tema central deste estudo, é necessário fazer um paralelo entre Estado, Governo e Administração.

A distinção entre eles é de suma importância para a compreensão da Administração Pública no ordenamento jurídico brasileiro. Porém, não será realizado aprofundamento histórico e doutrinário sobre a supracitada distinção, atendo-se, em verdade, aos principais aspectos necessários à compreensão do tema.

Durante séculos a organização política foi o objeto por excelência de toda reflexão sobre a vida social do homem, sobre o homem como animal social (BOBBIO, 1986, p. 60).

Assim, como se extrai da supracitada passagem do livro Estado Governo e Sociedade, de Norberto Bobbio, a construção de um Estado, que possui como fundamento a pacificação social e a centralização de um poder organizatório, é preocupação desde os primórdios da humanidade.

O Estado é um fenômeno político que decorreu de um processo histórico de experiência nos diversos povos do mundo, cujo conceito vem evoluindo desde a antiguidade, a partir da *Polis* grega e da *Civitas* romana. A própria expressão "Estado", com o sentido com o qual é empregado modernamente, só se tornou conhecida no início da Idade Média (CUNHA JÚNIOR, 2015, p. 25). Pode-se dizer, portanto, que a repartição dos conceitos que constituem o Estado é fruto de um longo processo histórico da organização social humana.

Pois bem. A doutrina majoritária conceitua Estado a partir dos seus elementos constitutivos, quais sejam, o povo, o governo e seu território. O povo constitui o elemento subjetivo, que exprime o conjunto de pessoas vinculadas de forma institucional e estável a um determinado ordenamento jurídico (BONAVIDES, 2011, p. 81); já o território constitui o espaço físico que o componente humano ocupa.

Governo, por outro lado, a despeito das diversas célebres doutrinas, terá aqui a definição de elemento subjetivo e constituinte do Estado, portanto, não se confundindo com este, responsável pela condução das atividades estatais. Sob outro enfoque, em que se contrapõe Governo e Administração, afirma Marinela (2015, p. 55):

Governo é uma atividade política e discricionária, representando uma conduta independente do administrador, como um comando com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução (o que é natural da Administração).

Outra classificação que contribui para o entendimento da atual estrutura e conceito do Estado remonta a Montesquieu, que, em sua obra “O Espírito das Leis”, deu nova roupagem à estrutura estatal ao definir os três poderes: Legislativo, Judiciário e Executivo.

De fato, nos lembra Carvalho Filho (2016, p. 55), ao mencionar o pensador francês:

Os Poderes de Estado, como estruturas internas destinadas à execução de certas funções, foram concebidos por Montesquieu em sua clássica obra, pregando o grande filósofo, com notável sensibilidade política para a época (século XVIII), que entre eles deveria haver necessário equilíbrio, de forma a ser evitada a supremacia de qualquer deles sobre outro.

A supracitada divisão dos poderes estatais foi um grande avanço para o mundo Ocidental, uma vez que contribuiu de forma determinante para a desfazimento da concentração de Poder nas mãos dos reis ocidentais que até o século XVIII era predominante.

Com a distinção minuciosa dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário), foi possível também diferenciar a trilogia de funções no Estado, quais sejam: função administrativa, judiciária e legislativa. Como bem assevera Bandeira de Mello (2013, p. 31):

Esta trilogia não reflete uma verdade, uma essência, algo inexorável proveniente da natureza das coisas. É pura e simplesmente uma construção política invulgarmente notável e muito bem-sucedida, pois recebeu amplíssima consagração jurídica. Foi composta em vista de um claro propósito ideológico do Barão de Montesquieu, pensador ilustre que deu forma explícita à ideia de tripartição. A saber: impedir a concentração de Poderes para preservar a liberdade dos homens contra abusos e tiranias dos governantes.

A cada um dos Poderes de Estado foi atribuída determinada função típica e uma função atípica, distribuídos da seguinte forma: ao Poder Legislativo foi cometida a função típica normativa (ou legislativa); ao Executivo, a função administrativa (defesa do interesse público); e, ao Judiciário, a função jurisdicional (solução de conflitos).

Entretanto, não há exclusividade no exercício das funções pelos Poderes, pois, como afirma Carvalho (2015, p. 31), “as funções atípicas decorrem do fato de que a tripartição de poderes não tem caráter absoluto e devem ser analisadas em caráter excepcional”. O que ocorre é a existência de uma preponderância, tendo como regra a

separação das funções típicas (art. 2º, da Constituição Federal de 1988<sup>2</sup>) e a atribuição de funções atípicas de forma excepcional em normas dispersas no texto constitucional.

Nas sábias palavras de Carvalho Filho (2016, p. 55):

As linhas definidoras das funções exercidas pelos Poderes têm caráter político e figuram na Constituição. Aliás, é nesse sentido que se há de entender a independência e a harmonia entre eles: se, de um lado, possuem sua própria estrutura, não se subordinando a qualquer outro, devem objetivar, ainda, os fins colimados pela Constituição.

Em razão da importância da análise da função administrativa como essencial ao conceito de Administração Pública, optou-se por abordar o tema em tópico próprio a seguir.

### 2.1.1 A função administrativa como determinante no conceito de Administração Pública

Como dantes analisado, a definição de Estado pode ter como ponto de vista sua subdivisão em Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), não obstante seja consenso doutrinário que o poder é uno e indivisível.

A função administrativa relaciona-se com o conceito de Administração Pública, possuindo, conforme a doutrina majoritária, os sentidos formal e material. No sentido formal, Administração Pública refere-se ao conjunto de agentes públicos, órgãos e entes públicos incumbidos do exercício da função administrativa. Por outro lado, o aspecto material é a atividade material, a função administrativa propriamente dita (gestão da “coisa” pública, independentemente se do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário).

De fato, ambos os aspectos (formal e material) se complementam para fins de uma satisfatória definição do que é a Administração Pública, diferenciando-se esta do poder Executivo. A Administração pode ser de qualquer dos Poderes (art. 37, Constituição Federal de 1988<sup>3</sup>), por tratar-se de um conjunto de sujeitos e atividades.

No mesmo sentido, aduz Cunha Júnior (2015, p. 27):

Embora quando se fala de Administração Pública tem-se a impressão de que se está falando do Poder Executivo, uma vez que cumpre aos seus agentes, órgãos e entidades a função típica de gerir os negócios públicos de interesse imediato da coletividade, prestando, assim, os serviços públicos e exercendo o controle das atividades individuais que potencialmente possam afetar os interesses da

---

<sup>2</sup> Art. 2º da CF/88: São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (BRASIL, 1988).

<sup>3</sup> Art. 37. A **administração pública** direta e indireta **de qualquer dos Poderes** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...) (BRASIL, 1988, grifo nosso).

comunidade, etc., é inoidável que os Poderes Legislativo e Judiciário, por meio de seus sujeitos administrativos, também desempenham certas atividades administrativas, porém como função atípica ou auxiliar destes Poderes, necessárias para a realização de suas próprias funções essenciais, havendo nesse âmbito, decerto, uma Administração Pública.

Desta forma, após analisar as características necessárias para circunscrever o que é a Administração Pública, cabe prosseguir com um breve estudo a respeito da atuação da Administração quando da persecução do interesse público.

### 2.1.2 Tarefas ou atribuições da Administração Pública

Para a melhor doutrina, as tarefas ou atribuições da Administração Pública são as formas como esta atua com outros agente, sejam eles públicos ou privados. As principais atribuições são o poder de polícia, a prestação de serviço público e fomento.

O poder de polícia é um poder administrativo por meio do qual a Administração interfere em direitos dos administrados, sem com o fim de fazer prevalecer o interesse público. Para Bandeira de Mello (2013, p. 838), existem dois sentidos para definir o poder de polícia: o sentido amplo, pelo qual o Poder de Polícia abrange tanto atos do Legislativo quanto do Executivo, em razão de ser um complexo de medidas do Estado que delinea a esfera juridicamente tutelada da liberdade e propriedade dos cidadãos; e o sentido estrito, relacionando-se unicamente com as intervenções do Poder Executivo.

A prestação de serviço público pelo Estado, não obstante seja alvo de amplas discussões doutrinárias desde os primórdios do Direito Administrativo, é amplamente aceita pelo corpo jurídico de doutrinadores brasileiros. Cabe destacar a didática conceituação idealizada por Carvalho (2015, p. 602), segundo o qual serviço público é “uma comodidade ou utilidade, prestada pelo Estado, direta ou indiretamente, fruível pelo particular, de forma contínua, regido por normas de direito público, prestado com a intenção de beneficiar toda a sociedade”.

Por outro lado, o fomento é também uma atividade administrativa que se concretiza pelo incentivo à iniciativa privada, em que se busca o desenvolvimento de determinada ordem econômica ou social, tendo como fundamento o interesse público.

## 2.2 Administração Pública do Estado Liberal

Com o desenvolvimento do capitalismo e o crescimento da burguesia em decorrência das diversas revoluções que medearam o século XVII e que se estenderam através do século XVIII, ganhou força um movimento intelectual, conhecido como Iluminismo. Os teóricos do iluminismo se opunham fortemente ao excesso de poder concentrado nas mãos de uma única pessoa, característica esta do Antigo Regime.

O século das Luzes (século XVIII) viu surgir importantes doutrinas econômicas, dentre elas o liberalismo econômico, cujo fundador foi Adam Smith. Em seu livro *A Riqueza das Nações*, Smith defendia ideias como a fonte da riqueza ser fruto do trabalho e mínima intervenção estatal na ordem econômica, sendo a favor da total liberdade de produção, circulação e venda de mercadorias.

Este período histórico relaciona-se com o que a doutrina jurídica reconhece como o marco histórico dos direitos humanos de primeira dimensão, que marcam a passagem de um Estado Absolutista para o Estado de Direito.

Assim, pode-se dizer que o período de ouro do liberalismo burguês possui o mérito de consagrar direitos liberdades individuais, direitos civis e políticos do ser humano em face de um Estado Autoritário.

Acerca da origem dos direitos fundamentais da primeira dimensão, leciona Sarlet (2012, p. 46):

São fruto do pensamento liberal-burguês social característico do século XVIII, de marcado cunho individualista, surgindo e afirmando-se como direitos do indivíduo frente ao Estado, mais especificamente como direitos de defesa, demarcando uma zona de não intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face de seu poder.

Por conseguinte, a Administração Pública em um Estado Liberal é profundamente marcada pela intervenção mínima do Estado. Ou seja, o Poder Público só será responsável pelas atividades mais essenciais, permitindo-se assim ao particular ampla atuação do administrado em diversos setores sociais.

Em razão desta ampla liberdade, atribui-se ao período Liberal diversas consequências negativas em razão da ausência do Estado, tais como o poder abusivo de grandes empresas que, de modo irrefreável, buscaram o lucro sem se atentar aos direitos fundamentais do proletariado. Di Pietro (2015, p. 8), com maestria, retrata a situação política e econômica do período do Liberalismo:

Em meados do século XIX, começaram as reações contra o Estado Liberal, por suas consequências funestas no âmbito econômico e social; as grandes empresas tinham se transformado em grandes monopólios e aniquilado as de pequeno porte; surgira uma nova classe – o proletariado – em condições de miséria, doença, ignorância, que tendia a acentuar-se com o não intervencionismo estatal pregado pelo liberalismo.

Tais condições propiciaram, a partir do século XIX, o surgimento de movimentos sociais que reivindicavam a promoção de direitos social pelo Estado, dentre eles a melhoria das condições trabalhistas. Assim, nasceu a necessidade de um Estado Social, que deveria atuar positivamente na concretização de direitos fundamentais.

### **2.3 Administração Pública do Estado Social**

O Estado Social começa a tomar forma a partir da Revolução Industrial, no século XIX. Como bem lembra Lenza (2015, p. 1143), em decorrência de péssimas situações e condições de trabalho, eclodem movimentos como o Cartista, na Inglaterra, e a Comuna de Paris em 1848, na busca de reivindicações trabalhistas e normas de assistência social.

Assim, em um primeiro momento, diversos movimentos sociais nascidos das mazelas de um Liberalismo irresponsável marcharam em busca de um comportamento positivo do Estado, atribuindo-se a este o dever de promover os direitos fundamentais mediante condutas para favorecer a justiça social.

Em segundo momento, marcado pela constitucionalização de direitos sociais, coletivos e de igualdade (Constituição do México, de 1917, e Constituição Alemã, de 1919) e pelo pós segunda guerra mundial, o Estado Social se consolidou, passando a ser também conhecido como Estado do Bem Estar.

Assim, o Estado passa a ter uma nova feição, caracterizada por uma maior atuação. A Administração Pública ganha força, pois, conforme expõe Di Pietro (2015, p. 9), com singular clareza, atribui-se então ao Estado, em sua nova concepção, a missão de buscar essa igualdade; para atingir essa finalidade, o Estado deve intervir na ordem econômica e social para ajudar os menos favorecidos, a preocupação maior desloca-se da liberdade (Estado Liberal) para a igualdade (Estado Social).

O reconhecimento de direitos sociais, econômicos, coletivos e de igualdade trouxe à tona a proteção do bem comum, materializada no que se passou a chamar de interesse público. Assim, não era mais o centro das preocupações estatais dar liberdade à atuação dos indivíduos, mas sim o Estado tomar para si o dever de estabelecer condições mínimas de isonomia e dignidade humana em face de condições de desigualdade promovida pelos próprios agentes privados.

De certo, quando há excesso liberdade oferecida aos indivíduos, constata-se a tendência dos mais fortes de se sobrepujarem aos mais fracos, o que permite um

terreno propício a vicejar a desigualdade social. Para contornar este caos social verificado no Liberalismo, outorgou-se ao Estado amplos poderes que o permitiram intervir nos interesses privados.

Sabidamente, Di Pietro (2015, p. 10) nos aponta quais foram as principais atribuições que permitiram uma maior atuação da Máquina Pública: a) prestação de serviços públicos: foram assumidos pelo Estado os serviços comerciais, industriais e sociais, o Estado passou a criar empresas estatais e fundações para estes fins; b) intervenção no domínio econômico, com relação às demais atividades deixadas à iniciativa privadas; c) fomento, que é atividade administrativa voltada a promover incentivos ao setor privado.

De fato, a Administração Pública teve reforço nas suas atribuições, promovido, além do reconhecimento e constitucionalização dos direitos de segunda dimensão, pelo também aumento da população, o crescimento econômico e a sofisticação das relações sociais que conduziram a demandas por serviços públicos em maior quantidade, com mais qualidade e crescente complexidade.

A despeito disso, a ampliação dos poderes da Administração Pública provocou aquilo que a renomada autora Di Pietro (2015, ps. 8-14) afirma ser um “crescimento desmensurado do Estado”. Pra corroborar sua tese, a prestigiada jurista elencou três principais consequências negativas da instauração do Estado Social de Direito.

A primeira delas foi o fortalecimento exacerbado do Poder Executivo. Sabe-se que, assim como em diversos ordenamentos jurídicos ocidentais, a Constituição Federal Brasileira de 1988 consagrou o princípio da separação dos poderes (art. 2<sup>ª</sup>). Ocorre que, ao se outorgar à Administração Pública a função de gerir a coisa pública provendo direitos fundamentais, muitas vezes por intermédio de políticas públicas, fortalece-se o Poder Executivo, que tem como principal função a administrativa.

Aduz a supracitada autora que, como consequência do grande volume de atribuições ao Executivo, passou-se também a conferir poder normativo à ele, que veio a exercer essa competência por meio de decretos-leis, leis delegadas e medidas provisórias. Mitigou-se, portanto, a separação de poderes, vez que outrora somente o Legislativo possuía ampla competência normativa.

---

<sup>4</sup> Art. 2<sup>º</sup> da CF/88: São Poderes da União, **independentes e harmônicos** entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Para Di Pietro (2015, p. 13), outro aspecto negativo do “inchaço” da máquina administrativa, foi a burocratização da atuação estatal. Como bem elucida Lustoza (2015, p. 15), ao citar Sérgio Buarque:

O conceito ‘burocracia’, desenvolvido no final do século XVIII por Max Weber, fruto do ideário liberal que pregava mínima intervenção estatal, tinha como pedra fundamental a legalidade, princípio disciplinador da atividade pública. Deste modo, o modelo burocrático foi pensado como forma mais racional de gerir a coisa pública, marcado pela profissionalização dos agentes públicos, sendo a estes assegurados direitos com o fito de distanciá-los das arbitrariedades do poder político, bem como pela hierarquização dos órgãos”. Continua o autor, afirmando que “junto com a ideia de um Estado burocrático, surgiu os problemas de morosidade, lentidão e ineficácia, afastando de seu verdadeiro fim, qual seja: o atendimento das necessidades dos cidadãos.

Ademais, já em 1986, Bobbio, em sua obra Estado, Governo e Sociedade (p. 36) relacionava a ineficiência do Estado com o aumento das demandas da sociedade, defendendo que:

Uma sociedade torna-se tanto mais ingovernável quanto mais aumentam as demandas da sociedade civil e não aumenta correspondentemente a capacidade das instituições de a elas responder, ou melhor, com a capacidade de resposta do Estado alcançando limites talvez não mais superáveis.

Assim, pode-se concluir que uma Administração Pública saturada de competências acaba por ser atacada por uma síndrome de ineficiência, pois ao tomar todas as funções para si (quantidade), o Poder Público acaba por falhar na boa prestação do serviço (qualidade).

O terceiro aspecto negativo, conforme Di Pietro, está no enfraquecimento do princípio da legalidade, em razão da lei passar a ser vista em seu aspecto estritamente formal, despida de qualquer conteúdo de justiça. De certo, a doutrina clássica, e aqui nos utilizamos dos ensinamentos de Bobbio (1986), em sua obra Teoria do Ordenamento Jurídico, afirma que a norma jurídica deve possuir limites formais e materiais. O primeiro deles refere-se à forma, ou seja, o modo ou processo com que a norma deve ser emanada. Já o limite de conteúdo refere-se à obediência ao direito material e princípios emanados de uma ordem superior (um norma constitucional, por exemplo, possui conteúdo que delimita a criação de leis ordinárias). Mas não só como limite existe a necessidade de uma norma com conteúdo adequado, serve também para garantir a efetiva proteção de direitos, vez que o conteúdo é dotado de caráter de generalidade, abstração e impessoalidade, sem os quais a norma passa a existir apenas em sentido formal.

Conclui-se, portanto, que o aumento descontrolado da estrutura administrativa, seja pelo fortalecimento do Poder Executivo, seja pelo excesso de normas

meramente formais atribuindo novas competências ao Poder Público, acrescentando-se a isso um modelo burocrático ineficiente de gerir a coisa pública, são fatores que acarretam uma contradição perigosa: o Estado fortalecido com fins de proteção dos direitos fundamentais torna-se incapaz de atingir seus fins pelo excesso de atribuições que lhes foram outorgados.

Acerca da temática, aduz Di Pietro (2015, p. 14):

O Estado Social passou a pôr em perigo a liberdade individual, pela crescente intervenção que vai desde a simples limitação ao exercício de direitos até a atuação direta no setor da atividade privada, com a agravante de não alcançar a realização do objetivo inerente ao Estado Social de Direito, de assegurar o bem comum, pela realização dos direitos sociais e individuais nos vários setores da sociedade.

Nas palavras de Bobbio (1986, p. 51), “o Estado Social, por ser social, mal se distingue da sociedade subjacente que ele invade por inteiro através da regulação das relações econômicas.”

## 2.4 Estado Subsidiário

Em razão de todas as críticas expostas a respeito do Estado de Bem Estar, Di Pietro (2015, p. 15) aponta o enfrentamento do Estado Subsidiário como uma pretensa solução às vicissitudes de uma Administração “onipotente”. Assim, explica a autora que o Estado Subsidiário não se trata de novo modelo de Estado, mas de expressão utilizada para realçar uma característica a mais, presente no Estado Social e Democrático de Direito.

Desta forma, a renomada autora aponta diversas tendências decorrentes da aplicação do princípio da subsidiariedade aplicado à atuação estatal:

1. uso da privatização para diminuir o tamanho do Estado, permitindo-se uma maior liberdade econômica, a livre concorrência e uma maior eficiência nos serviços afetos ao Estado;
2. entrega ao setor privado de atividades não exclusivas do Estado. Quanto este aspecto, nosso ordenamento jurídico permite a parcial liberalização de serviços de telecomunicações, energia elétrica e correios (art. 21, X e XII, da Constituição Federal<sup>5</sup>);

---

<sup>5</sup> Art. 21 da CF/88: Compete à União: X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional; XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos

3. uso do fomento como forma de substituição da tutela direta de interesses públicos pelo Estado. Assim, em vez da incumbência do poder Público para a prestação de determinados serviços, como por exemplo, educação e saúde, ficam tais atividades sob proteção de agentes privados que serão auxiliados pelo Estado, seja por meio de incentivos financeiros, seja por regulamentação específica que facilite o desenvolvimento da atividade;
4. utilização de parcerias com o setor privado, sendo este o tema central deste estudo, que adiante será analisado com afinco. Cabe aqui apenas mencionar que parcerias são um meio de colaboração do Poder Público com a iniciativa privada, em que a interesses convergentes e um menor controle estatal, o que viabiliza uma maior eficiência da máquina pública.

Maier (2013), em interessante ensaio em que trata da transição de um Estado Liberal a um Estado Subsidiário, afirma que o modelo de gestão dos serviços públicos no Estado Social revelou-se constantemente deficitário, uma vez que o Estado passou a assumir riscos do empreendimento, sendo raras as situações em que as receitas da empresa estatal eram suficientes para cobrir os custos com a prestação de serviços. Ademais, continua a autora, o esgotamento da capacidade de investimento do Estado determinou, ao longo da década de 1990, a reforma administrativa, com a substituição do modelo burocrático por um modelo gerencial de administração, e a adoção de um amplo processo de desestatização e instituição de um novo modelo de concessão de serviços.

### **3 ADMINISTRAÇÃO DIALÓGICA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR**

#### **3.1 A relevância dos princípios**

---

cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; (BRASIL, 1988).

É notória a importância dos princípios no ordenamento jurídico brasileiro. Apesar da sua extrema relevância, tal tema não será aqui abordado com a profundidade inerente ao vasto conteúdo que dele emana.

Caberá apenas um breve esboço a fim de demonstrar o nível de pertinência destas normas. Assim, começaremos de imediato pelo neoconstitucionalismo, para ser coerente com a proposta de brevidade supracitada.

O neoconstitucionalismo tem como marco histórico o pós-segunda-guerra, no âmbito internacional. Já no Brasil, foi a Constituição de 1988, e o processo de redemocratização que nela se destacou, que concretizaram o ideal do novo constitucionalismo. Trata-se de uma nova perspectiva na análise do que “é uma constituição” e sobre “qual é seu papel” em um ordenamento jurídico. Superou-se a ideia do Estado Legislativo de Direito, passando a Constituição a ser o centro do sistema, marcada por uma intensa carga valorativa (LENZA, 2015).

Ainda, para Mendes (2015, p. 53):

Hoje, é possível falar em um momento de constitucionalismo que se caracteriza pela superação da supremacia do Parlamento. O instante atual é marcado pela superioridade da Constituição, a que se subordinam todos os poderes por ela constituídos, garantida por mecanismos jurisdicionais de controle de constitucionalidade.

Com o constitucionalismo pós-moderno, passou-se também a ter novos parâmetros para conduzir a vida social, retirando da lei o papel de exclusivo instrumento condutor da vida humana e de cerne das decisões judiciais, outorgando-se ao sistema principiológico uma maior importância.

Princípios, diferentemente das regras, são normas com maior grau de abstração, tem conteúdo vago e indeterminado, devendo ser ponderado em cada caso concreto a fim de sua correta aplicação, e servem de fundamento para as regras, podendo estar ou não positivados no ordenamento jurídico.

Conforme didaticamente expõe Mendes (2015, p. 72):

Os princípios seriam aquelas normas com teor mais aberto do que as regras. Próximo a esse critério, por vezes se fala também que a distinção se assentaria no grau de determinabilidade dos casos de aplicação da norma. Os princípios corresponderiam às normas que carecem de mediações concretizadoras por parte do legislador, do juiz ou da Administração.

Acerca da temática, ressaltando o singular papel dos princípios em um ordenamento jurídico, expõe Barroso (2015, p. 244):

De fato, são os princípios que dão identidade ideológica ética ao sistema jurídico, apontando objetivos e caminhos. Em razão desses mesmos atributos, dão unidade ao ordenamento, permitindo articular suas diferentes partes - por vezes,

aparentemente contraditórias- em torno de valores e fins comuns. Ademais, seu conteúdo aberto permite a atuação integrativa e construtiva do intérprete, capacitando-o a produzir a melhor solução para o caso concreto, assim realizando o ideal de Justiça.

Deveras, é amplo o reconhecimento doutrinário dado à importância dos princípios com a égide do contemporâneo constitucionalismo. Não se pode mais negar a influência das normas principiológicas, tanto na elaboração das leis, quando nas decisões judiciais. Ainda mais, como leciona Mendes (2015, p. 72), os princípios desempenhariam uma função argumentativa, por serem mais abrangentes que as regras e por assinalarem os standards de justiça relacionados com certo instituto jurídico, seriam instrumentos úteis para se descobrir a razão de ser de uma regra ou mesmo de outro princípio menos amplo; além disso, este autor afirma que os princípios estruturam um instituto.

Sendo assim, antes da análise da relação entre participação popular e a atuação da Administração Pública, faz-se necessário um breve delineamento dos princípios relacionados ao tema, notadamente: Princípios do estado democrático de direito, da eficiência e da publicidade.

### 3.1.1 Princípio do Estado Democrático de Direito

Democracia, conforme a definição do dicionário Aulete, significa:

Governo em que o povo exerce a soberania; governo popular; ou sistema ou regime que se baseia na ideia da soberania popular e na distribuição equilibrada do poder, e que se caracteriza pelo direito ao voto, pela divisão dos poderes e pelo controle dos meios de decisão e execução.

Apesar da supracitada definição nos trazer uma sensação clara e objetiva de democracia, seu conceito ainda é alvo de diversas turbulências doutrinárias, tanto que, nas palavras de Fernandes (2015, p. 290):

Buscar um conceito do que seja democracia é simplesmente uma tarefa hercúlea". Em razão disso, o tema em análise não sofrerá o devido aprofundamento, sob pena de fugir aos fins de mera conexão entre o referido princípio e o tema principal desta obra.

Pois bem. O princípio do Estado Democrático de Direito estabelece um elo entre a democracia e o estado de Direito. Nas elucidativas palavras de Fernandes (2015, p. 288), esta correlação permite a existência de procedimentos ao longo de todo o processo decisório estatal, permitindo e sendo poroso à participação dos atingidos, ou seja, da sociedade.

Já para Di Pietro (2016, p. 37), “é inerente ao conceito de Estado Democrático de Direito a ideia de participação do cidadão na gestão e controle da Administração Pública, no processo político econômico, cultural e social”

Assim, o que temos é a democracia como a exigência de efetiva participação popular para legitimar as decisões do Estado. Não se trata, portanto, da mera democracia direta ou representativa restrita ao âmbito político, traduzida no simples direito ao voto. O princípio do Estado Democrático de Direito vai além.

Para Bobbio (1986, p. 155), a democracia tem uma feição social, que caracteriza uma “extensão da democratização”. O autor italiano assevera que a sociedade contemporânea viu nascer um desenvolvimento da democracia, que passou da democracia na esfera política (o indivíduo é considerado como cidadão por participar na democracia representativa e na democracia direta), para a democracia na esfera social (onde o indivíduo é considerado na multiplicidade de seus status, como ocorre na relação entre administrador e administrado). Trata-se de um desenvolvimento da democracia, mas não um novo tipo de democracia, pois permite-se a que a participação popular seja utilizada como indicador de desenvolvimento democrático de um país, considerando-se não mais o número de pessoas que têm o direito de votar, mas o número de instâncias diversas daquelas tradicionalmente políticas nas quais se exerce o direito de voto.

Em interesse análise da efetivação de direitos fundamentais em razão de uma Administração Pública democrática, aduz Oliveira (2011):

Entende-se que da participação administrativa decorrem efeitos extremamente positivos. Em primeiro lugar, a adoção de instrumentos participativos enseja uma maior publicidade e transparência no que tange à condução dos assuntos que envolvem a coletividade, concretizando o princípio da publicidade insculpido no caput do art. 37 da Lei Maior. Em segundo lugar, possibilita aos cidadãos maior e melhor informação e conhecimento sobre as diretrizes dos órgãos administrativos, harmonizando-se com o preconizado no inc. XXXIII do art. 5º da Constituição da República. Este caráter informativo integra ainda as garantias constitucionais do contraditório e ampla defesa, previstas no inc. LV do art. 5º da Carta Magna. Contudo, possível é afirmar que os mecanismos participativos exercem um duplo papel informativo. De um lado, propiciam a obtenção de dados por parte dos cidadãos; de outro, habilitam o órgão administrativo decisor, tornando-o apto a emitir um provimento mais acertado e mais justo, pois estabelece um maior conhecimento acerca da situação subjacente à decisão administrativa. Em terceiro lugar, o emprego de mecanismos participativos enseja a criação de espaços de efetiva negociação, nos quais as decisões administrativas são tomadas, não somente a partir da perspectiva da ponderação ou da harmonização dos interesses envolvidos, mas também sob a ótica da reciprocidade de concessões. O enfoque da negociação significa que Administração pública, empresas, organizações não governamentais e cidadãos mutuamente cedem sobre pontos relativos ao objeto em discussão, favorecendo a obtenção de um equilíbrio de interesses originalmente contrapostos, que

permaneceriam contrapostos se não fosse pela que a ocorrência de trocas e concessões entre as partes.

Destarte, percebe-se que é perfeitamente cabível a aplicação do Princípio do Estado Democrático às instituições diversas da política, devendo-se estender o feixe de luz deste princípio à atuação da Administração Pública, a fim de se obter uma atividade administrativa coerente com o Estado Democrático. Ademais, leciona Barroso (2015, p. 115), no sentido de uma democratização das instituições estatais:

Constitucionalismo e democracia são fenômenos que se complementam e se apoiam mutuamente no Estado contemporâneo. Ambos se destinam, em última análise, a prover justiça, segurança jurídica e bem-estar social. (...) por meio do equilíbrio entre Constituição e deliberação majoritária, as sociedades podem obter, ao mesmo tempo, estabilidade quanto às garantias e valores essenciais.

Conclui o renomado autor, no sentido de ser, assim, possível elencar como um dos objetivos últimos da Constituição “prover mecanismos que garantam a boa administração, com racionalidade e transparência nos processos de tomada de decisão, de modo a propiciar governos eficientes e probos.”

Por fim, como se verá adiante com o devido aprofundamento, o Princípio do Estado Democrático de Direito permeia a atuação da Administração Pública de tal como que é possível afirmar que o atual ordenamento jurídico brasileiro admite a Administração Dialógica, na qual existe forte participação popular na tomada de decisões do Poder Público como fonte de reforço de legitimidade dos atos administrativos.

### 3.1.2 Princípio da eficiência

O princípio da eficiência foi positivado em nossa Constituição Federal de 1988, por meio da emenda constitucional nº 19/98, como um princípio que rege a Administração Pública (artigo 37<sup>6</sup>).

Trata-se da exigência constitucional de uma atuação da máquina administrativa no sentido da obtenção do melhor resultado ao tempo que se realiza uma atividade de forma menos onerosa para a Administração. Para Carvalho (2015, p. 71), trata-se de uma atuação administrativa “realizada com presteza e, acima de tudo, um bom desempenho funcional, buscando-se sempre os melhores resultados práticos e

---

<sup>6</sup> Art. 37 da CF/88: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...) (BRASIL, 1988).

menos desperdício, nas atividades estatais, já que quem ganha com isso é toda a sociedade”.

Por sua vez, Carvalho Filho (2015, p. 83) encara o princípio como:

A procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional.

Em verdade, a noção de eficiência na administração pública foi reforçada pela reforma da Administração Pública brasileira na década de 1990, com a constitucionalização do referido princípio por intermédio da EC nº 19/98 e da sua previsão infraconstitucional no art. 6º, § 1º, da lei nº 8.987/95<sup>7</sup>, como resposta a uma ineficiente e burocrática atuação administrativa, herdada de um Estado Social hiperinflado.

Para Carvalho Filho (2016, p. 83) isso parece evidente, pois:

Não é difícil perceber que a inserção desse princípio revela o descontentamento da sociedade diante de sua antiga impotência para lutar contra a deficiente prestação de tantos serviços públicos, que incontáveis prejuízos já causou aos usuários.

O princípio da eficiência é bidirecional, vez que obriga sua observância tanto pelo agente público quanto pelo responsável pela estruturação da Administração Pública. Nestes termos, Di Pietro (2015, p. 114) sabiamente nos traz duas facetas do referido princípio: a primeira refere-se ao modo de atuação do agente público, que deve atuar no melhor desempenho possível de suas atribuições, logrando os melhores resultados; já o segundo aspecto relaciona-se ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, buscando-se os também melhores resultados.

Também merece destaque os ensinamentos de Bandeira de Mello (2013, p. 125), para quem a eficiência é apenas um desdobramento do princípio da boa administração. Este autor, baseando-se nos ensinamentos de Guido Falzone, afirma que o direito fundamental à boa administração está em desenvolver a atividade administrativa do modo mais congruente, oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto.

### 3.1.3 Princípio da publicidade e transparência na atuação administrativa

---

<sup>7</sup> Art. 6º da Lei 8.987: Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. (BRASIL, 1995).

O princípio da publicidade foi amplamente incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro. No âmbito constitucional, temos a garantia da publicidade na previsão expressa no caput do artigo 37 e também quando a Constituição de 1988 dispõe que a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem (art. 5º, LX), assim como assegura a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional (art. 5º, XIV), e que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Além disso, a CF/88 prevê instrumentos que garantem expressamente a obtenção de informações do Poder Público, tais como *Habeas Data*, para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público, *in verbis*:

Art. 5º, inciso LXXII: Conceder-se-á *habeas data*:

- a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;
- b) para a retificação de dados, quando não se preferir fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

Tratando especificamente da participação do usuário na Administração Pública, a Constituição Cidadão não olvida da participação popular ao prever que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente o acesso dos usuários a registros administrativos e à informações sobre atos de governo (art. 37, §3º, II<sup>8</sup>).

Já no âmbito infraconstitucional, são inúmeras as disposições legais com vistas a concretizar o princípio da publicidade, tais como a lei de acesso a informações (lei 12.527/2011), e a previsão, na lei que regula o processo administrativo em âmbito federal, de que nos processos administrativos será observada a divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição Federal.

Como se vê, é tamanha a importância do referido princípio, de modo a ensejar diversas previsões constitucionais e legais, a fim de que sempre a atuação administrativa seja guiada pela transparência. É justificável tal preocupação do legislador e do

---

<sup>8</sup> Art. 37, § 3º da CF/88: A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII (BRASIL, 1988).

constituente ao lembrar da positivação de tal princípio em nosso ordenamento jurídico, vez que a transparência é instrumento imprescindível para o controle dos atos administrativos e eficiência da atuação do Poder Público.

Neste mesmo sentido, Carvalho (2015, p. 70) nos recorda que:

A publicidade sempre foi vista como forma de controle da Administração pelos cidadãos. A sociedade só poderá controlar os atos administrativos se estes forem devidamente publicizados, sendo impossível efetivar essa garantia em relação a atos praticados de forma alheia ao conhecimento popular”. Acrescenta o autor que “a doutrina também analisa a publicidade como requisito de eficácia dos atos administrativos, definindo que mesmo depois de expedidos regularmente, estas condutas não produzem efeitos em relação à sociedade antes de garantida sua publicidade.

Pode-se dizer que a publicidade é faceta do Princípio do Estado Democrático, pois permite que a atuação do Poder Público seja vista pelos administrados, possibilitando-se assim o máximo exercício da cidadania.

Sobre a temática, Bandeira de Mello (2013, p. 117) aduz:

Há um dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Interessante exemplo da aplicação do referido princípio no âmbito da Administração Pública pela Corte Suprema foi a da legitimidade, ou não, de divulgação dos vencimentos brutos mensais dos servidores, como medida de transparência administrativa. Decidiu-se que o fato se coadunava com o princípio da publicidade e transparência, em razão da prevalência do Interesse Público da Administração sobre o direito à inviolabilidade da intimidade do servidor enquanto cidadão. Vejamos:

EMENTA: AGRADO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À INTIMIDADE E À PRIVACIDADE. DISTINÇÃO ENTRE A DIVULGAÇÃO DE DADOS REFERENTES A CARGOS PÚBLICOS E INFORMAÇÕES DE NATUREZA PESSOAL. OS DADOS PÚBLICOS SE SUBMETEM, EM REGRA, AO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO. DISCIPLINA DA FORMA DE DIVULGAÇÃO, NOS TERMOS DA LEI. PODER REGULAMENTAR DA ADMINISTRAÇÃO. AGRADO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O interesse público deve prevalecer na aplicação dos Princípios da Publicidade e Transparência, ressalvadas as hipóteses legais. II – A divulgação de dados referentes aos cargos públicos não viola a intimidade e a privacidade, que devem ser observadas na proteção de dados de natureza pessoal. III – Não extrapola o poder regulamentar da Administração a edição de portaria ou resolução que apenas discipline a forma de divulgação de informação que interessa à coletividade, com base em princípios constitucionais e na legislação de regência. IV – Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - RE: 766390 DF, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 24/06/2014. Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-157 DIVULG 14-08-2014 PUBLIC 15-08-2014).

Por fim, cabe informar que, mais que um direito do cidadão, a transparência na atuação da Administração Pública é dever desta no cumprimento de valores constitucionais democráticos, tendo em vista também a busca da eficiência da máquina estatal. Nos dizeres de Cunha Júnior (2015, p. 43):

Em razão do princípio da publicidade, é dever do Estado garantir a todos o direito de acesso a informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. Esse dever compreende a obrigação dos órgãos e entidades públicas de promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral, por eles produzidas ou custodiadas. Para cumprimento desse dever, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Como veremos adiante, a observância dos meios que garantem a publicidade da atividade administrativa é fundamental para o diálogo entre a Administração Pública e seus administrados. Trata-se da chamada Administração Dialógica, cujo fim é o fortalecimento da legitimidade das ações da máquina administrativa por intermédio da maior participação popular.

### **3.2 Considerações gerais sobre entidades do terceiro setor e sua colaboração para uma administração dialógica**

Primeiramente, cabe-nos conceituar brevemente o que é uma administração dialógica. Como se extrai do próprio nome, administração dialógica é aquela que mantém diálogo com a sociedade, com seus administrados. Trata-se da realização do Princípio Democrático, pois permite-se que a vontade do povo, do qual emana todo o poder (art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988<sup>9</sup>), esteja presente na tomada de decisões da Administração Pública.

Neste sentido, como bem ressalta Manffini (2010):

Pela Administração Pública dialógica se busca impor como condição para a atuação administrativa a prévia realização de um verdadeiro e efetivo diálogo com todos aqueles que terão suas esferas de direito atingidas pela atuação estatal.

Esta nova perspectiva dada à atuação do Poder Público reflete um moderno Direito Administrativo, cujos fins são a busca por maior legitimidade de suas decisões,

---

<sup>9</sup> Art. 1º, parágrafo único da CF/88: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

assim como a concretização dos princípios da eficiência, publicidade e princípio democrático.

A realização do diálogo entre Administração e administrado materializa-se, segundo Carvalho (2015, p. 658):

(...) principalmente, pela criação das parcerias firmadas entre Estado e particulares, com a finalidade de satisfazer as necessidades coletivas.” Continua o autor aduzindo que as entidades do terceiro setor cumprem um importante papel nesta relação entre Administração e a sociedade, vez que “atuam, mediante vínculo específico, ao lado do Poder Público, executando atividades de interesse coletivo, sem finalidade lucrativa, exercendo um diálogo com a Administração para a boa execução da atividade estatal (...) numa prestação de serviços mais eficiente.

Como dantes já afirmado, em razão das vicissitudes de um Estado Social cujas atribuições cresceram desmesuradamente, promovendo uma verdadeira crise de inefetividade, passou-se a considerar a necessidade de uma reforma administrativa, que no Brasil se deu por volta da década de 1990. A referida reforma, materializada na Emenda Constitucional nº 19, promoveu a descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado através da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias, e as organizações sociais.

Passou-se, assim, de um Estado exclusivamente Social para um Estado Subsidiário, em que se faz surgir novos protagonistas: pessoas jurídicas de direito privado e cidadão passaram a atuar como verdadeiros parceiros privados do Poder Público, tomando para si determinadas atividades antes exclusivas do Poder Público.

Desta forma, em razão do realce do princípio da subsidiariedade, coube ao Estado promover, estimular e criar condições para que o indivíduo se desenvolva livremente e igualmente dentro da sociedade; mas para isso é necessário que se criem condições para a participação do cidadão no processo político e no controle das atividades governamentais, conforme explicita Di Pietro (2015, p. 17).

É nesse contexto de nascimento de um Estado Subsidiário que surgem as leis 8.958/94, 9.637/98, 9.790/99 e 13.019/2014, que são as principais legislações a tratar das entidades paraestatais. O terceiro setor, que também tem alcunha de paraestatal, nas lições de Carvalho Filho (2016, p. 470):

Resulta de iniciativas da sociedade civil, através de pessoas de atuação voluntária, associações e organizações não governamentais, para a execução de funções eminentemente sociais, sem alvejar resultados lucrativos, como as pessoas empresariais em geral.

De fato, cumpre ressaltar que as paraestatais (“que caminham ao lado do Estado”) tem origem na tentativa do Estado de enxugar a máquina Administrativa,

relegando ao âmbito privado a execução de atividades que outrora eram prestadas exclusivamente pelo Poder Público. Com o Estado Subsidiário, o Estado passou a adotar colaboradores que executariam determinadas atividades não essenciais, o que permitiu à Administração desvencilhar-se de responsabilidades excessivas, consideradas um verdadeiro estorvo em desfavor da eficiência administrativa.

Cunha Júnior (2015, p. 203), ao conceituar as paraestatais, relaciona perfeitamente sua importância em uma Administração dialógica ao afirmar que:

Tais entidades são conhecidas por entes de cooperação ou entidades paraestatais, que colaboram ou cooperam com o Estado no desempenho de uma atividade de interesse coletivo, embora não o integrem, residindo apenas ao lado dele. São organizações não governamentais (ONG), fomentadas pelo Estado, que exercem atividades privadas de fins filantrópicos, reforçando a atuação estatal na área social. Em razão de perceberem recursos públicos submetem-se ao controle do Tribunal de Contas, razão por que, apesar de submetidas a regime de direito privado, sobre elas também incidem normas de direito público.

Analisando o terceiro setor sobre o aspecto do impacto social, elucida Marinela (2015, p. 224):

Com o advento da Constituição Federal de 1988 (...) o povo brasileiro decidiu se organizar mais, constituindo assim organizações não governamentais, o que hoje representa aproximadamente trezentas mil entidades, que empregam juntas mais de dois milhões de trabalhadores formais e assalariados, formando um contingente bastante expressivo no cenário do emprego nacional.

Enfim, a atuação das paraestatais é de suma importância para o cenário nacional, ainda mais tratando-se do impacto positivo causado no âmbito da Administração Pública. A atuação de parceiros privados junto ao Poder Público, além de desafogar a máquina pública, amplia a participação da sociedade na gestão e execução do interesse público.

“Assim, a gestão pública democrática, a participação social, a autonomia das organizações e o fortalecimento da sociedade civil irão somar-se aos princípios da Administração Pública” (MARINELA, 2015, p. 224).

Dentre as normas que dispõe sobre o terceiro setor, terá aqui especial atenção, além do devido aprofundamento em capítulo próprio, a lei 13.019/2014, que disciplina as parcerias com as organizações da sociedade civil por meio de termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação.

## **4 LEI 13.019/2014 E OS AVANÇOS PARA O APERFEIÇOAMENTO DE UMA ADMINISTRAÇÃO DIALÓGICA**

### **4.1 A superação dos convênios**

Os convênios são instrumentos de parceria entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas. Para Cunha Júnior (2015, p. 543):

Trata-se de uma avença ou ajuste entre entidades de direito público de natureza e nível diversos ou entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração. Distingue-se do contrato, pois neste os interesses das partes são divergentes, enquanto no convênio os interesses são convergentes.

Já Carvalho Filho (2016, p. 470) diferencia-os dos ajustes da gestão associada (lei de consórcios públicos – artigo, 4º, XI<sup>10</sup>), afirma que:

Na verdade, (os convênios) assumem a mesma fisionomia daqueles ajustes que formalizam a gestão associada, com a diferença apenas de que aqueles são pactuados entre entidades administrativas, ao passo que estes admitem a participação de pessoas da iniciativa privada. Ajuste dessa modalidade seria, por exemplo, o que a União firmasse com fundações mantidas por indústrias automobilísticas com vistas ao aperfeiçoamento e avanço tecnológico da indústria nacional no setor.

Possuem os convênios ampla previsão constitucional, tal como a possibilidade das administrações tributárias realizarem compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, utilizando-se o convênio para tanto (artigo 37, XII<sup>11</sup>); uso de convênio entre entes federados com fim de manter escolas de formação e aperfeiçoamento de servidores (artigo 39, § 2º<sup>12</sup>); a possibilidade de instituições privadas participarem da assistência à saúde (SUS) de forma complementar mediante convênio (artigo 199, § 1º<sup>13</sup>); uso dos convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (art. 241<sup>14</sup>).

<sup>10</sup>Art. 4º, inciso XI da Lei 11.107: a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando: a) as competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público; b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados; c) a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços; d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes da Federação consorciados; e) os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão; (BRASIL, 2005).

<sup>11</sup>Art. 37, inciso XII da CF/88: os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo (BRASIL, 1988);

<sup>12</sup>Art. 39, § 2º da CF/88: A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados (BRASIL, 1988).

<sup>13</sup>Art. 199 da CF/88: A assistência à saúde é livre à iniciativa privada. § 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos (BRASIL, 1988).

<sup>14</sup>Art. 241 da CF/88: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a

Já no âmbito infraconstitucional, o ordenamento jurídico brasileiro prevê o convênio como instrumento para a descentralização da Administração Pública (artigo 10, § 1º, DL 200<sup>15</sup>); também há previsão de convênio entre o poder concedente e a entidade conveniada com objetivo de fiscalização de determinado serviço executado pela concessionária (art. 30, parágrafo único, Lei 8.987/1995<sup>16</sup>); por fim, mas sem exaurir o rol de possibilidades do uso do convênio pela Administração pública, o legislador previu o convênio no artigo 116, da Lei 8.666/1993<sup>17</sup>, para ajustes que tenham como objeto a realização de projetos, obras, serviços contínuos etc.

A despeito das inúmeras situações previstas para a aplicação do convênio celebrado pelo Poder Público, certo é que sua utilização foi fortemente restringida com o advento da Lei 13.019/2014, alterada pela Lei 13.204/2015, a partir da qual o uso daquele instrumento ficou restrito a ajustes entre entes federados ou às hipóteses de ajuste entre o Poder Público e entidades filantrópicas e sem fins lucrativos da área da saúde, art. 84, parágrafo único c/c art. 84-A, ambos da lei 13.019/2014, *in verbis*:

Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Parágrafo único. São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios:

I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas;

II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º.

Art. 84-A. A partir da vigência desta Lei, somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84.

Assim, pode-se afirmar que agora todas as parcerias, outrora celebradas mediante convênio, firmadas pelo Estado com entidades privadas que se enquadrem no conceito de organização da sociedade civil serão formalizadas por intermédio dos instrumentos previstos na lei 13.019/2014.

Por outro lado, o regime da Lei 13.019/2015 não se estende aos contratos de gestão celebrados com as organizações sociais (Lei 9.637/1998), aos termos de parceria

---

gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1988).

<sup>15</sup> Art. 10 do Decreto-lei nº 200: A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. § 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais: a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução; b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões (BRASIL, 1967).

<sup>16</sup> Art. 30, Parágrafo único da Lei 8.987: A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários (BRASIL, 1995).

<sup>17</sup> Art. 116 da Lei 8.666: Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração (BRASIL, 1993).

celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público (Lei 9.790/1999) e nem às parcerias entre a Administração Pública e os serviços sociais autônomos, conforme dispõe o artigo 41, conjugado aos artigos 3º e 84, todos da Lei 13.019/2014<sup>18</sup>.

Ressalte-se que a Lei 13.019/2014 foi editada com o claro objetivo de tornar mais rígida a formalização de parcerias firmadas pelo Poder Público com o âmbito privado. É que, sob a égide dos convênios, os ajustes era celebrados com o repasse de valores pelo Estado ao parceiro privado, independentemente de licitação e sem outras formalidades, ou seja, sem a devida observância aos princípios constitucionais como a impessoalidade, isonomia, publicidade e moralidade.

De fato, inúmeras foram as ocorrências de fraudes mediante a realização de convênios, seja pela ausência de efetivo controle dos repasses em razão da inexistência de mecanismos legais para tanto, seja pela ausência de fiscalização, muitas vezes decorrentes de omissão proposital do gestor das verbas públicas, o que deu azo a incontáveis escândalos, tais como o que envolveu o ex-ministro do Esporte investigado por suposto desvio de dinheiro público em convênios do programa Segundo Tempo, que visa incentivar a prática esportiva entre crianças e adolescentes<sup>19</sup>, ou o esquema de desvio de recursos públicos federais por meio de 15 convênios celebrados pela ONG Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional (ABETAR), entre

---

<sup>18</sup>Art. 3º da Lei 13.019: Não se aplicam as exigências desta Lei: I - às transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições específicas dos tratados, acordos e convenções internacionais conflitarem com esta Lei; II - (revogado); III - aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998; IV - aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal; V - aos termos de compromisso cultural referidos no § 1º do art. 9º da Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014; VI - aos termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999; VII - às transferências referidas no art. 2º da Lei no 10.845, de 5 de março de 2004, e nos arts. 5º e 22 da Lei no 11.947, de 16 de junho de 2009; VIII - (VETADO); IX - aos pagamentos realizados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por: a) membros de Poder ou do Ministério Público; b) dirigentes de órgão ou de entidade da administração pública; c) pessoas jurídicas de direito público interno; d) pessoas jurídicas integrantes da administração pública; X - às parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos.

Art. 41. Ressalvado o disposto no art. 3º e no parágrafo único do art. 84, serão celebradas nos termos desta Lei as parcerias entre a administração pública e as entidades referidas no inciso I do art. 2º.

Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Parágrafo único: São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios: I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas; II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º (BRASIL, 2014).

<sup>19</sup>Cf. D'Agostino, Rosanne. **Entenda como ocorrem fraudes nos convênios entre ONGs e governos.** G1 - O portal de notícias da Globo, São Paulo, 27 out. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/10/entenda-como-ocorrem-fraudes-nos-convenios-entre-ongs-e-governos.html>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

2006 e 2011, com o Ministério do Turismo ou o Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur<sup>20</sup>.

Assim, com o intuito de revigorar a fé da população em relação às parcerias firmadas pelo Estado, a Lei 13.019/2014 nasce como resposta à sociedade e alavanca esta como uma das protagonistas na fiscalização, controle e promoção da probidade no âmbito da contratação de organizações da sociedade civil, mediante os mecanismo que serão abordados em tópico próprio.

#### **4.2 Principais mecanismos da Lei 13.019/2014 no combate à fraude nas parcerias entre Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil**

A lei 13.019/2014 trouxe uma importante inovação ao regulamentar as parcerias entre Poder Público e a sociedade civil, vez que previu alguns instrumento de controle que permitem um maior rigor na celebração deste tipo de ajuste.

A referida lei nasce de forma tardia, após vários debates instaurados em decorrência de inúmeros escândalos envolvendo desvio de recursos públicos por intermédio da celebração de convênios pelo Poder Público, nas esferas federal, estadual e municipal.

Trazendo-nos elucidativo esborço histórico, afirma Marinela (2015, p. 235):

“O debate sobre o Marco Regulatório teve início em 2010, quando um grupo de organizações, movimentos e redes começou a se articular para desenhar esse novo instrumento. Foi criado um grupo de trabalho interministerial que, em conjunto com a sociedade civil, passou a elaborar as propostas e análises sobre o tema. O plano de ação definiu três eixos orientadores do projeto: contratualização, sustentabilidade econômica e certificação”.

A lei 13.019/2014, modificada pela lei 13.204/2015, traz essa carga de mudança no procedimento de controle e fiscalização mediante a cooperação popular nas parcerias voluntárias, como se pode ver no cabeçalho da lei no próprio sítio do Planalto (BRASIL, 2014):

(a lei 13.019/2014) 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.

---

<sup>20</sup>Cf. Procuradoria da República em São Paulo. **MPF denuncia presidente da ONG Abetar e mais treze por fraudes em convênios com a União**. Jusbrasil, 2013. Disponível em: <<http://pr-sp.jusbrasil.com.br/noticias/100569166/mpf-denuncia-presidente-da-ong-abetar-e-mais-treze-por-fraudes-em-convenios-com-a-uniao>>. Acesso em 12 jul. 2016.

Para Marinela (2015, p. 235), trata-se de um Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) que cria parcerias voluntárias; já para Carvalho filho (2016, p. 479), a lei 13.019/2014 representa um Estatuto das Parcerias.

Tais nomenclaturas resumem aquilo estampado no artigo 1º da referida lei, que dispõe, *in verbis*:

Esta lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e 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.

Antes do advento da lei ora estudada, as normas até então existentes eram imprecisas, insuficientes e não deixavam claras quais regras eram aplicáveis às parcerias do Poder Público com as organizações privadas da sociedade. Afinal de contas, até a edição da Lei n. 13.019/2014, os contratos e convênios com essas entidades eram julgados pelo Tribunal de Contas com base na lei 8.666/1993, e as parcerias eram analisadas sem critérios específicos, com base em uma legislação que não havia sido construída com esse objetivo (MARINELA, 2015, p. 236).

De fato, a lei 13.019/2014 foi um marco legal para o terceiro setor, uma vez que tratou de disciplinar novos arranjos para o repasse de recursos públicos às organizações, tentando definir regras mais rígidas e cristalinas, com objetivo de trazer benefícios tanto para o parceiro público quanto para o privado, consolidando um verdadeiro regime de cooperação.

Ademais, o caráter cooperativo<sup>21</sup> entre o Público e o Privado emana de diversos outros dispositivos da lei aqui em estudo. Dentre os mais importantes, podemos evidenciar:

- a) A gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência da aplicação de recursos públicos como fundamentos do regime jurídico estabelecido pela Lei 13.019/2014 (art. 5º, *caput*<sup>22</sup>).

---

<sup>21</sup>Para Carvalho Filho (2015, p. 479-480), há um regime jurídico de cooperação, vez que “o Estatuto das Parcerias instituiu o conjunto normativo que deve reger a relação jurídica entre a Administração Pública e seus parceiros privados. Esse conjunto de normas é que configura o regime jurídico da cooperação.”

<sup>22</sup>Art. 5º da Lei 13.019: O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar (BRASIL, 2014).

O referido dispositivo objetiva enfatizar a ampliação da participação da sociedade na gestão e execução dos interesses públicos quando da realização da parceria voluntária. A gestão pública democrática significa que a gerência do interesse público pela Administração deve se dar mediante ampla participação popular, utilizando dos mecanismos previstos na Lei 13.019/2014; a participação social como fundamento nos indica que os interesses a serem perseguidos devem ter caráter predominantemente social, e não econômico (CARVALHO FILHO, 2015, p. 483).

No tocante ao fortalecimento da sociedade civil, parece-nos que houve uma tentativa de acentuar um Estado Subsidiário, a ponto de promover o fortalecimento da participação do parceiro privado quando da concretização de ajustes com o Poder Público; por fim, adotar a transparência na aplicação dos recursos públicos é concretizar o princípio da publicidade, permitindo-se um maior controle da atuação da Máquina Pública a fim de garantir uma melhor execução dos serviços prestados.

b) diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria: a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público; a priorização do controle de resultados; o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação; o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil; o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade; a ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos; a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil; a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidas, em decorrência da participação no respectivo processo decisório ou ocupação de posições estratégicas; a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidos; a promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender

necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social (art. 6º, incisos I a IX<sup>23</sup>).

As diretrizes tratam-se de orientação no sentido de criar uma Administração Pública que estabeleça efetivo diálogo com a sociedade civil, vez que prevê o *incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público e mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade*; favorece-se, assim, a presença de atores sociais na concepção, execução e acompanhamento de políticas públicas, assim como a transformação de uma democracia exclusivamente representativa em uma democracia mais participativa (MARINELA, 2015, p. 235).

Em um interessante estudo sobre a gestão pública participativa, Dasso Júnior (2009) afirma:

Não há nenhuma matéria de interesse da gestão pública que não possa ser decidida pela cidadania, pois ela é a única titular da soberania, elemento característico do Estado-nação. Enfim, democracia é sinônimo de participação, democracia é substantivo e não deveria ser adjetivada de participativa.

#### 4.2.1 Instrumentos de parceria: termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação

O termo de colaboração é instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco

---

<sup>23</sup>Art. 6º da Lei 13.019: São diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria: I - a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público; II - a priorização do controle de resultados; III - o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação; IV - o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil; V - o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade; VI - a ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos; VII - a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil; VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidas, em decorrência da participação no respectivo processo decisório ou ocupação de posições estratégicas; VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidos; IX - a promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social. (BRASIL, 2014).

propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros (art. 2º, inciso VII da Lei 13.019<sup>24</sup>).

Por outro lado, termo de fomento é instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros (art. 2º, inciso VIII da Lei 13.019<sup>25</sup>).

Ambos os termos são muito semelhantes, pois eles são utilizados como instrumento das parcerias voluntárias da Lei 13.019/2014, visam o interesse público, implicam em transferência de recursos e devem ser adotados pela administração pública para consecução de planos de trabalho, para celebração de parcerias com organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros (artigos 16 e 17<sup>26</sup>). Porém diferenciam-se no tocante à iniciativa da proposta: enquanto o termo de colaboração é proposto pela Administração Pública, o termo de fomento é de iniciativa das organizações da sociedade civil.

Outrossim, a Lei 13.019/2014, após alteração promovida pela lei 13.204/2015, passou a prever o acordo de cooperação, que é instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros. Este instrumento distingue-se dos dois anteriores juntamente em relação à última característica: o não envolvimento de recursos financeiros (art. 2, VIII-A<sup>27</sup>).

---

<sup>24</sup>Art. 2º da Lei 13.019, inciso VII: termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros (BRASIL, 2014).

<sup>25</sup>Art. 2º da Lei 13.019, inciso VIII: termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros (BRASIL, 2014).

<sup>26</sup>Art. 16 da Lei 13.019: O termo de colaboração deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho de sua iniciativa, para celebração de parcerias com organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros.

Parágrafo único. Os conselhos de políticas públicas poderão apresentar propostas à administração pública para celebração de termo de colaboração com organizações da sociedade civil.

Art. 17: O termo de fomento deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho propostos por organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros. (BRASIL, 2014).

<sup>27</sup>Art. 2, inciso VIII-A da Lei 13.019: acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a

Porém, como sabiamente afirma Carvalho Filho (2015, p. 484) “o acordo de cooperação não dispensa a fiscalização do Poder Público no que concerne à eficiência, celeridade e economicidade do parceiro privado, na busca do objetivo pactuado.”

Estes instrumentos, de fato, permitem uma maior transparência e controle das práticas administrativas Administração Pública Democrática,

#### 4.2.2 Chamamento público

Chamamento Público, conforme dispõe a Lei 13.019/2014, em seu artigo 2º, inciso XII, é procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual 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.

Ainda, a referida lei, em seu artigo 23, preleciona que 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; assim como estabelecerá critérios a serem seguidos, especialmente quanto às características dos objetos, metas, custos e indicadores, quantitativos ou qualitativos, de avaliação de resultados.

A redação legal também nos indica o objetivo do referido instrumento, qual seja, o chamamento público deve ser voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto, sendo vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo em decorrência de qualquer circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto da parceria (artigo 24).

Conforme se observa nos ditames da lei 13.019/2014, o chamamento público é um verdadeiro instrumento de moralização das parcerias firmadas pelo Poder Público com representantes da sociedade. Aqui há notória superação do

---

consecução de finalidades de interesse público e recíproco **que não envolvam a transferência de recursos financeiros** (BRASIL, 2014, grifo nosso).

antiquado convênio, que, por impropriamente flexível, permitiu incontáveis fraudes e flagrante desrespeito aos princípios que regem a Administração Pública.

De fato, o chamamento público, como instrumento mediante o qual a Administração seleciona organizações sociais, permite e obriga o administrador público a observar os princípios constitucionais, de modo que a contratação ou parceria deva obedecer critérios objetivos e impessoais, com publicidade de forma a permitir o controle e monitoramento pela sociedade e órgãos de controle do poder público.

O chamamento público como instrumento de seleção em muito se assemelha ao preconizado na lei de Licitações. Neste mesmo sentido, Di Pietro (2015, p. 635) afirma que, a despeito da lei 13.019/2014 não utilizar o termo “licitação” para designar o procedimento de seleção da organização da sociedade civil, o chamamento público não deixa de ser modalidade de licitação, regida por legislação própria. Continua a autora aduzindo que até os princípios impostos ao procedimento, no artigo 2º, inciso XII<sup>28</sup>, são praticamente os mesmos previstos na Lei de Licitações, em seu terceiro artigo<sup>29</sup>.

Chegando à mesma conclusão, Carvalho Filho (2016, p. 484) explica que quanto à natureza, o chamamento público espelha procedimento seletivo, que o inclui como modalidade específica de licitação, e isso por que o certame visa escolher o melhor interessado para celebrar a parceria. Diferentemente do modelo estabelecido na lei 8.666/1993, a Administração persegue a seleção do participante, não para um contrato administrativo em sentido estrito, mas, sim, para ajustar um negócio cooperativo, nos moldes do convenio e corporificado pela parceria.

Trata-se, portanto, de importante inovação no âmbito da formalização de parcerias entre o poder público e organizações privadas, pois afiança a busca pela satisfação do interesse da coletividade ao garantir seleções mais vantajosas para a Administração, bem como garante a isonomia das mesmas. Desta forma, qualquer

---

<sup>28</sup>Art. 2º, inciso XI da Lei 13.019: comissão de monitoramento e avaliação: órgão colegiado destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil mediante termo de colaboração ou termo de fomento, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública (BRASIL, 2014).

<sup>29</sup>Art. 3º da Lei 8.666: A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos 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 (BRASIL, 1993).

organização que tenha interesse e cumpra os requisitos legais, pode firmar o negócio cooperativo sem olvidar os princípios basilares da atuação administrativa.

Ademais, assim como na licitação, existem hipóteses de dispensa e inexigibilidade de chamamento público, porém, em um rol taxativo e menos extenso que o apresentado na Lei 8.666/1993. São as hipóteses: o caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias; nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social; quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança; no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

Porém, conforme converge a doutrina, as supramencionadas hipóteses não obrigam a Administração, cabendo a esta decidir discricionariamente pelo afastamento do chamamento público.

Dentre outras características, o chamamento deve compreender a elaboração de um edital, a ser amplamente divulgado e de conteúdo amplamente discriminado, fase de julgamento e classificação, devendo-se atentar a uma análise objetiva e isonômica, e fases de homologação (esta não gera direito à organização da sociedade civil à celebração da parceria) e habilitação.

Deste modo, observa-se que a Lei 13.019/2014 rompe com o anterior regime de parcerias da Administração Pública, que muitas vezes ocorria de maneira informal e com reduzido controle, em razão da inexistência de previsão legal específica e rígida para regular parcerias entre o Poder Público e as entidades do terceiro setor.

Assim, a lei das OSC impede que fique a critério do administrador a escolha das pessoas e organizações para celebrar parcerias, porque a liberdade sem observância de um regime legal predeterminado dá margens a escolhas impróprias e inoportunas, sem correlação com o interesse público. Ao contornar estes riscos, a Lei 13.019/2014 promoveu um verdadeiro avanço a fim de concretizar os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência e supremacia do interesse público, razão pela qual é possível afirmar que, mesmo a referida lei ser de recente vigor, é possível acreditar que ela permitirá um futuro com redução drástica de irregularidades na celebração de parcerias pelo Poder Público.

## **5 CONCLUSÃO**

No decorrer do presente trabalho, mostrou-se a evolução de um Estado Liberal, com o mínimo de intervenção estatal, para um Estado Social, marcado pela grande influência do poder público na sociedade, e por fim, à égide do atual Estado

Subsidiário, cujas diretrizes estão voltadas para o saneamento das vicissitudes deste último.

Após, correlacionou-se a atuação subsidiária do Estado a uma maior participação popular na atuação do Poder Público que, ao tempo em que dava legitimidade às decisões administrativas, também servia de controle da gestão pública.

Verificou-se que o Brasil possui uma avançada legislação que permite a realização de parcerias entre organizações da sociedade civil e o Poder Público, qual seja, a novel lei 13.019/2014.

Concluiu-se que a referida lei é dotada de diversos instrumentos que permitem que concretizam o conceito de Administração Dialógica, garantindo maior participação popular no controle e execução de determinadas atividades, assim como traz diversos mecanismos com o fito de garantir parcerias blindadas contra desvio de recursos, parcialidade, imoralidade e ilegalidade.

É certo que não basta a existência de uma lei que tenha infindáveis dispositivos em prol da observância dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O combate ao desvio de recursos públicos e demais descaminhos da gestão pública não é exclusiva do Estado. A sociedade também é responsável, no sentido de não aceitar tais desalinhos. E neste ponto que a lei 13.019/2014 nos traz uma de suas maiores utilidades: a participação popular.

De fato, a referida lei, em diversos dispositivos, permite que o agente particular atue diretamente na orientação da celebração de parcerias pelo Poder Público, vez que lhe é dada a possibilidade de apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria, assim como são garantidas as exigências de transparência e publicidade em todas as etapas que envolvam a parceria, além do reconhecimento da participação social como direito do cidadão.

É necessário que o judiciário desenvolva políticas judiciárias que garantam a estrutura judicial adequada à tramitação dos processos, qualificação dos servidores, eficiência na gestão das varas especializadas e a articulação com os demais poderes.

Contudo, não se pode esquecer que, em que pese o Estatuto das Parcerias ser um diploma extremamente recente, ele é fruto de uma grande luta e conquistas da sociedade, ainda que apenas formais, devem ser valorizadas e comemoradas, pois

ela expressa o desejo e a intenção de pautar novas realidades sociais e de gestão da coisa pública.

Por essa razão, é justo enaltecer seus avanços e reconhecer a qualidade técnica da Lei 13.019/2014, em razão dos inúmeros avanços no sentido de um ideal participativo de um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

ALEMANHA, Constituição (1919). **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha** / Tradução de Assis Mendonça. Disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.**

Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 5 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 10 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.

Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 15 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 11 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em 10 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8958.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8958.htm)>. Acesso em 14 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm)>. Acesso em 12 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. 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. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm)>. Acesso em 2 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/LEIS/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L9790.htm)>. Acesso em 2 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm)>. Acesso em 4 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em 12 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm)>. Acesso em 24 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Altera a Lei no 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”; altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei no 91, de 28 de agosto de 1935. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm)>. Acesso em 5 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 766390. Agravante: Sindicato dos Médicos do Distrito Federal. Agravado: Distrito Federal. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 24 de junho de 2014. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25232728/agreg-no-recurso-extraordinario-re-766390-df-stf/inteiro-teor-133960215>>. Acesso em: 10 maio 2016.

BOBBIO, Norberto. **Estado Governo e Sociedade**: para uma teoria geral da política. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral do Direito**. 3. edição. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

\_\_\_\_\_. **Ciência Política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

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

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2015

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Salvador: JusPODIVM, 2015.

DEMOCRACIA. In Dicionário Aulete Digital. Disponível em: <<http://www.aulete.com.br/democracia>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. **Gestão Pública Participativa: Realidade ou Ficção?**. In: II Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2009. Brasília-DF. Disponível em: <<http://consad.org.br/evento/ii-congresso>>; Acesso em: 17 mar. 2016.

D'AGOSTINO, Rosanne. **Entenda como ocorrem fraudes nos convênios entre ONGs e governos**. G1 - O portal de notícias da Globo, São Paulo, 27 out. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/10/entenda-como-ocorrem-fraudes-nos-convenios-entre-ongs-e-governos.html>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. Bahia: Editora jusPODIVM, 2015.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)Pensando a pesquisa jurídica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 19. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

LUSTOZA, Helton Kramer. **Impostos municipais para concursos**. 1. ed. Salvador: JusPODIVM, 2015.

MANFFINI, Rafael. **A Administração Pública Dialógica (proteção procedimental da confiança)**. Em torno da súmula vinculante n. 3 do Supremo Tribunal Federal. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 253, p.159-172. – 2010.

MAIER, Livia Maria Oliveira. **Concessão de Serviços Públicos**: do Estado liberal ao Estado Subsidiário. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 24 maio 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.43546&seo=1>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 9. ed. rev., ampl. e atual. Niterói: Impetus, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MÉXICO, Constituição (1857). **Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos**: que reforma la de 5 de febrero de 1857. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Administração pública democrática e efetivação de direitos fundamentais**. Portal E-Gov, Santa Catarina-SC: 3 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19881-19882-1-PB.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SMITH, Adan. **A riqueza das nações**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

TAVARES, André de Carvalho Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MAYER, Livia Maria oliveira. **Concessão de Serviços Públicos**: Do Estado Liberal ao Estado subsidiário. Portal E-Gov, Santa Catarina-SC. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/cj043546.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de; SILVA, Tiago Falcão; COSTA, Patrícia Vieira da. **O mito do inchaço da força de trabalho do Executivo Federal**. 2009. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/forum\\_nacional\\_gp/mito\\_inchaco.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/forum_nacional_gp/mito_inchaco.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2016.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Montesquieu. **Espirito das leis**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.