

# PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA NAS PARCERIAS VOLUNTÁRIAS

---

## *PUBLICITY AND TRANSPARENCY IN VOLUNTARY PARTNERSHIPS*

**RICARDO MARCONDES MARTINS**

Doutor em Direito Administrativo pela PUC-SP. Professor de Direito Administrativo da PUC-SP.  
ricmarconde@uol.com.br  
<https://orcid.org/0000-0002-4161-9390>

Recebido em: 12.01.2020  
Aprovado em: 19.03.2020

**ÁREA DO DIREITO:** Administrativo

**RESUMO:** O Terceiro Setor é, quase sempre, caracterizado pela dependência das entidades privadas sem fins lucrativos à "ajuda" estatal. Com a expansão do fomento administrativo deu-se equivalente expansão da corrupção. Para coibi-la, foi editada a Lei 13.019/14 – Lei das Parcerias Voluntárias, cujo texto originário foi amplamente corrompido pela Lei 13.204/15. Esta última resultou da conversão da Medida Provisória 684/15, mas, por não ter homogeneidade temática com ela, é formalmente inconstitucional. Sem embargo, seja o texto originário, mais enfaticamente, seja o texto vigente, de modo mais modesto, estabelecem uma série de exigências para o respeito, nas parcerias voluntárias, aos deveres de transparência e de publicidade. Para compreendê-las, propôs-se uma nova classificação das parcerias, diversa da legalmente estabelecida. Ademais, examinaram-se, uma a uma, todas as respectivas imposições legais e regulamentares. O fomento administrativo estabelece uma relação especial de sujeição entre o fomentado e a Administração, impondo-se, a ambos, que deem plena publicidade a tudo que se refere à parceria administrativa.

**ABSTRACT:** The Third Sector is almost always characterized by the dependence of non-profit private entities on state "aid". As administrative support expanded, an equivalent expansion was seen in corruption. To prevent it, Law 13019/14 was enacted (Law on Voluntary Partnerships), the original text of which was largely distorted by Law 13204/15. The latter resulted from the conversion of Provisional Presidential Decree 684/15; however, since it lacks thematic homogeneity with it, it is formally unconstitutional. Nonetheless, both the original text – in a more emphatic manner – and the current text – in a more modest way –, impose a series of requirements, in voluntary partnerships, for observance of the duties of transparency and publicity. To understand them, one proposes a new classification of partnerships, different from the one legally established, and also to examine, one by one, all the respective legal and regulatory requirements. Administrative support creates a special relationship of subjection between the beneficiary of the support and the Administration, requiring both to give full publicity to everything related to the administrative partnership.

**PALAVRAS-CHAVE:** Parcerias voluntárias – Fomento administrativo – Acordo de cooperação – Termo de colaboração – Termo de fomento – Publicidade – Transparência.

**KEYWORDS:** Voluntary partnerships – Administrative support – Cooperation agreement – Statement of collaboration – Statement of support – Publicity – Transparency.

**SUMÁRIO:** 1. Problematização das parcerias voluntárias. 2. Atividade administrativa de fomento. 3. Lei 13.019/2014 e Lei 13.204/2015. 4. Transparência e publicidade nos diversos tipos de parcerias. 5. Transparência e publicidade nas normas gerais da Lei 13.019/2014. 6. Divulgação na internet dos recursos aprovados no orçamento. 7. Publicação de informações no sítio oficial da Administração. 8. Publicação de informações no *site* do parceiro. 9. Divulgação das ações dos parceiros. 10. Outras exigências de publicidade e de transparência. 11. Dever de sigilo. 12. Mapa das organizações da sociedade civil. 13. Conclusões. Referências bibliográficas.

## 1. PROBLEMATIZAÇÃO DAS PARCERIAS VOLUNTÁRIAS

Este estudo pretende examinar o tema do princípio da publicidade, mais especificamente, o *acesso à informação* e a *transparência*, na Lei Federal 13.019/14 – com as alterações decorrentes da Lei Federal 13.204/15 –, lei essa denominada “Lei das Parcerias Voluntárias”. A principal problemática que envolve o assunto não está nem no tema do *acesso à informação* propriamente dito, que hoje diz respeito a uma lei específica – a Lei Federal 12.527/11 –,<sup>1</sup> nem no tema da *transparência*,<sup>2</sup> os problemas jurídicos maiores referem-se às *parcerias*. Nelas, os referidos assuntos envolvem uma *problematização específica*. Aliás, tudo o que se refere às parcerias envolve uma problematização especial porque elas próprias, em si, são problemáticas. Deveras: há uma grande controvérsia jurídica sobre o próprio *instituto* das parcerias, controvérsia essa que se estende a todos os assuntos a ele relacionados. Por isso, antes de examinar os temas centrais deste estudo, impõe-se abordar, ainda que rapidamente, mas sem descuro, o próprio tema das parcerias.

1. Sobre a Lei Federal 12.527/11 destacam-se: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio Carlos; BACARIÇA, Josephina (Coord.). *Acesso à informação pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2015; NUNES, Márcio Tadeu Guimarães. *Lei de Acesso à Informação*. São Paulo: Quartier Latin, 2013; HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei de Acesso à Informação*. Belo Horizonte: Fórum, 2014; CANHADAS, Fernando Augusto Martins. *O direito de acesso à informação pública: o princípio da transparência administrativa*. Curitiba: Appris, 2018.
2. Sobre a transparência, registra-se a excelente monografia de MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004.

Assentou-se na doutrina que elas dizem respeito ao chamado “Terceiro Setor”. O exame dessa infeliz expressão constitui um ótimo ponto de partida para a compreensão do regime jurídico das parcerias. Ela surge na Economia e foi, sem juízo crítico, assimilada pelo Direito.<sup>3</sup> Muitos economistas classificavam as atividades econômicas em três grupos: atividades lucrativas, correspondentes ao Primeiro Setor, atividades estatais, correspondentes ao Segundo Setor, e atividades não estatais e não lucrativas, correspondentes ao Terceiro Setor. A ordem já revela a premissa ideológica: a atividade privada lucrativa vem em primeiro lugar. Do ponto de vista jurídico, porém, a expressão não aparece no Texto constitucional de 1988, que divide as atividades materiais em apenas dois grandes grupos: atividades econômicas e serviços públicos, as primeiras consideradas, salvo as exceções estabelecidas nos artigos 173 e 177, próprias dos particulares, e os últimos considerados de titularidade do Estado. Sendo as atividades econômicas, regra geral, próprias do campo privado – a Constituição consagra a livre-iniciativa como fundamento da República (art. 1º, IV) e fundamento da ordem econômica (art. 170, *caput*) –, cabe ao agente econômico decidir se as explorará com ou sem intuito lucrativo. Feito esse esclarecimento, pontua-se: o campo do denominado Terceiro Setor refere-se às atividades econômicas não lucrativas.<sup>4</sup>

Por que não se referir a *atividades econômicas não lucrativas*? Por que uma nova expressão, “Terceiro Setor”? A expressão é um jargão próprio do *neoliberalismo*,<sup>5</sup> em que o “novo” em relação ao *liberalismo* está na premissa ideológica: o

---

3. Registra-se a preciosa lição de Celso Antônio Bandeira de Mello sobre o tema: “Aliás, com a chamada ‘reforma administrativa’ não vieram apenas institutos novos. Veio também uma terminologia altamente prejudicial, já que, fazendo-se desembarcar no Direito expressões oriundas da linguagem da Economia ou da Ciência da Administração, nele foram introduzidas palavras que não possuíam significado jurídico algum reconhecível e que, demais disto, radicalizavam sob um mesmo rótulo realidades similares sob perspectiva extrajurídica, mas profundamente distintas ante o Direito. Com isto, tais palavras acabaram por se revelar hábeis para instaurar confusão, facilitando, deste modo, a adoção de práticas inadmissíveis ao lume de nosso sistema normativo, mas que, por estarem recobertas com palavras novas, não se exibiam, *prima facie*, como contrastantes com nosso direito positivo” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 229). Logo adiante, o inclito professor discrimina entre as referidas palavras o “Terceiro Setor” e sobre ele afirma: “é outra inventiva da criatividade dos administradores ou economistas do período de apogeu do neoliberalismo entre nós” (Idem).

4. Cf. nosso *Teoria jurídica da liberdade*. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 176.

5. Sobre o neoliberalismo vide, por todo: HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. Trad. Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2008. Vide

Estado seria um mal, de modo que quanto menos Estado melhor. Coerente com essa premissa, uma das principais bandeiras do neoliberalismo foi a *privatização*: atribuir aos particulares o que antes era feito pelo Estado. Quando é possível cobrar pelas prestações materiais, a privatização não encontra obstáculos práticos: os particulares, ao assumirem as atividades estatais, obtêm o almejado lucro. Mas o que fazer quando as prestações devem ser, necessariamente, gratuitas? Nesse caso, não há como ter lucro. Segundo a premissa neoliberal, mesmo no campo das atividades gratuitas – atividades sociais – o Estado não deve atuar, porque ele é *ineficiente*; a atuação deve ser privada. Daí uma possível proposta teórica: os particulares atuam nesse campo por *benemerência*.

Ninguém supôs que a benemerência privada seria suficiente para todas as atividades sociais desempenhadas pelo Estado: praticamente inexiste quem acredite na possibilidade de que todos os hipossuficientes terão saúde, educação e assistência social por força tão somente da benemerência. Essa não foi a proposta neoliberal. Como a benemerência espontânea é absolutamente insuficiente para afastar a atuação estatal, a proposta foi que o Estado financie a atuação privada nas atividades sociais que devem ser prestadas de forma gratuita. Quer dizer: ao invés de o Estado prestar atividades de educação, saúde, assistência social, ele deve *fomentar* os particulares para que o façam.<sup>6</sup> Sempre existiram particulares que, por si, sem interferência do Estado, tomam a iniciativa de ajudar outros particulares. Mas um amplo *setor parasitário* do Estado, que ajuda graças ao dinheiro público e apenas na medida em que o financiamento estatal ocorre, é recente. Nesses termos, o chamado Terceiro Setor é, pois, um fruto do neoliberalismo. Sem a compreensão dessa premissa, inviabiliza-se a análise jurídica das parcerias voluntárias.

## 2. ATIVIDADE ADMINISTRATIVA DE FOMENTO

Até algumas décadas atrás a atividade administrativa de fomento era praticamente desprezada nos manuais de direito administrativo brasileiros. Após a segunda metade da década de 1990, com a difusão e o implemento da proposta

---

também nosso *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 154-157.

6. Essa por exemplo é a proposta da *terceira via*, apresentada por GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 127-128. Sobre o tema vide nosso *Teoria jurídica da liberdade*, cit., p. 224-226.

neoliberal, ela se tornou umas das principais atividades da Administração Pública. O fato é que, conceitualmente, o fomento não é inválido. Pelo contrário: há expressa menção a ele em diversos dispositivos constitucionais.<sup>7</sup> O conceito de fomento, porém, é *controverso*.

O tema foi desenvolvido pioneiramente por Luiz Jordana de Pozas, em trabalho publicado em 1949,<sup>8</sup> no qual o fomento é considerado uma atividade intermediária entre o exercício do poder de polícia, em que o Poder Público proíbe a realização de condutas, e a prestação de serviços públicos, por meio dos quais ele fornece comodidades ou utilidades materiais aos administrados. Nas palavras do autor: “a ação de fomento é uma via intermediária entre a inibição e o intervencionismo do Estado, que pretende conciliar a liberdade com o bem comum mediante a influência indireta sobre a vontade do indivíduo para que ele queira o que convém para a satisfação da necessidade pública em questão”.<sup>9</sup>

Para Jordana de Pozas o fomento pode ser *positivo*, quando pretende influenciar a realização de uma ação, ou *negativo*, quando pretende desestimulá-la.<sup>10</sup> Pode, também, ser *honorífico*, quando ocorre o enaltecimento social do beneficiado, como ocorre com as condecorações, títulos, uso de emblemas ou símbolos, troféus, diplomas; *econômico*, quando de forma há o pagamento de certa quantia ou a dispensa de um pagamento obrigatório, como ocorre com as subvenções, prêmios em dinheiro, empréstimos, isenções e demais privilégios de caráter fiscal; ou *jurídico*, que se dá com a outorga de uma condição privilegiada, como a concessão de uso de bem público.<sup>11</sup> Para fins didáticos, pode-se qualificar o conceito de fomento proposto por Jordana de Pozas como *intermediário*, tendo em vista a existência de um *conceito* mais *amplo* e de um *conceito* mais *estrito*.

O *conceito amplo* é adotado, por exemplo, por Célia Cunha Mello, administrativista mineira, em preciosa monografia sobre o tema.<sup>12</sup> Para ela, o fomento pode

---

7. Para uma discriminação não exaustiva dos dispositivos constitucionais que se referem ao fomento vide: VALIM, Rafael. *A subvenção no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 59-61.

8. JORDANA DE POZAS, Luis. Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, v. 48, p. 41-54, nov.-dic. 1949.

9. *Ibidem*, p. 46, tradução nossa.

10. *Ibidem*, p. 51-52.

11. *Ibidem*, p. 52-53.

12. MELLO, Célia Cunha. *O fomento da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

ter por objeto atividade de outros entes públicos, ao contrário do que sustentou Jordana de Pozas.<sup>13</sup> Admite também os chamados meios *psicológicos*, como a propaganda estatal.<sup>14</sup> Perceba-se: o conceito de fomento proposto por Cunha Mello é, nesses termos, muito mais *amplo* do que o conceito proposto por Jordana de Pozas. Ao revés, para boa parte da doutrina, nos fomentos psicológicos inexistem o *estímulo* ou a *ajuda* pressuposta pelo fomento.<sup>15</sup>

Aliás, a exigência de ajuda levou ao *conceito estrito* de fomento, em que se pressupõe uma *atribuição patrimonial* ao administrado. Nesse sentido, para Rafael Valim o fomento define-se como a “transferência de bens ou direitos em favor dos particulares, sem contraprestação ou com contraprestação em condições facilitadas, em ordem à satisfação direta ou indireta de interesses públicos”.<sup>16</sup> Assim, José Luis Martínez López-Muñiz propõe a substituição da expressão “atividade de fomento” por “atividade dispensadora de ajudas e recompensas”.<sup>17</sup> Pelo *conceito estrito* são excluídos do conceito de fomento os meios honoríficos e o chamado fomento negativo.

Nem o conceito amplo nem o conceito estrito merecem acolhimento. *Fomento administrativo* consiste em toda atividade administrativa por meio da qual a Administração Pública incita o particular, por meio de um *estímulo efetivo, concreto*, a realizar ou não realizar uma conduta. Os chamados meios psicológicos não são abrangidos pelo conceito em decorrência da falta do estímulo concreto. Não se exige, contudo, a transferência de um bem ou de um direito, exigência imposta para a configuração das chamadas *ajudas públicas*, subespécie de fomento administrativo. Não se nega, portanto, utilidade ao conceito estrito de fomento: ele se refere ao instituto das *ajudas públicas*, em que há outorga de bens ou direitos.

No tema das *parcerias*, as *ajudas públicas* têm grande importância. Conforme já antecipado, a difusão da atividade fomentadora deu-se pela necessidade de

---

13. *Ibidem*, p. 32.

14. *Ibidem*, p. 91-92.

15. Por todos: BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. Sobre el concepto de fomento. *Revista de Administración Pública*, Madrid, v. 54, sep.-dic. 1967. p. 70.

16. VALIM, Rafael. *A subvenção no direito administrativo brasileiro*, cit., p. 56.

17. LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis Martínez. La actividad administrativa dispensadora de ayudas y recompensas: una alternativa conceptual al fomento en la teoría de los modos de acción de la Administración Pública. In: GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (Coord.). *Libro homenaje al Profesor Jose Luis Vilar Palasi*. Madrid: Civitas, 1989. p. 757.

custear a benemerência privada. O Terceiro Setor tornou-se, em grande medida, um setor parasitário das ajudas públicas. E foi justamente em relação a elas que a *corrupção* mais se intensificou. De fato, elas foram acompanhadas de uma acentuada *fuga para o direito privado*<sup>18</sup> e, por conseguinte, do afastamento dos obstáculos à má gestão de interesses públicos.<sup>19</sup> Segundo o entendimento generalizado, o agente fomentado, regido pelo direito privado, está livre do dever de licitar, de realizar concurso público, de se submeter aos entraves do direito financeiro. Este é um ponto fundamental: quanto mais se difundiu o campo das ajudas, mais se alastrou a corrupção.<sup>20</sup>

### 3. LEI 13.019/2014 E LEI 13.204/2015

A Lei 13.019, de 31.07.14, foi uma resposta contundente a essa expansão da corrupção. O texto originário previu uma série de limitações e controle, com o intuito de corrigir graves distorções na gestão das parcerias. Antes de sua edição tornou-se prática corrente no Brasil: a) escolher o parceiro de forma arbitrária, sem a realização prévia de processo competitivo entre os interessados; b) celebrar convênios sem plano de trabalho;<sup>21</sup> c) repassar centenas de bens móveis para entidades privadas sem qualquer tipo de controle, com a perda dos bens e, pois, a extinção de todo um fundo público; d) repassar recursos às entidades privadas para pagamento de salários sensivelmente superiores às médias salariais do mercado; e) celebrar convênio sem a indicação de um gestor; f) não realizar prestação de contas, havendo casos em que transcorreram mais de dez anos sem prestação

---

18. A expressão é de Fritz Fleiner. Sobre o tema vide nosso Princípio da liberdade das formas no Direito Administrativo. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. et al. *Direito administrativo e liberdade*. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 660-661.

19. Cf. nosso *Teoria jurídica da liberdade*, cit., p. 214-215 e 225-226.

20. Não é fenômeno exclusivamente brasileiro, como revela a advertência de Ramón Parada: “No hay que olvidar, sin embargo, que con la política de subvenciones llegó también la corrupción y el falseamiento de la libre competencia empresarial”. (RAMÓN PARADA, José. *Derecho administrativo*. 18. ed. Madrid: Marcial Pons, 2010. p. 382).

21. Tornaram-se muito comuns supostos “planos de trabalho” referentes à realização de atividades de saúde por vários anos, mediante repasses de vultosas quantias econômicas, mediante a contratação de dezenas, às vezes de centenas de profissionais, e gestão de dezenas de bens públicos, com apenas *uma* página. O mais surpreendente é que não faltaram assessores jurídicos e ilustres advogados que, num esforço digno de admiração, viram nessa página única um autêntico “plano de trabalho”. Por trás de toda corrupção quase sempre há um jurista disposto a legitimá-la.

de contas de todos os convênios celebrados pelo órgão. Os convênios, firmados com a iniciativa privada para efetivação das ajudas públicas, tornaram-se, nesses termos, verdadeiros “buracos negros” de recursos públicos. A pretexto de ajudar as entidades privadas “não lucrativas”, o Poder Público transferiu-lhes a gestão de bens imóveis, a propriedade de incontáveis bens móveis, e vultosas quantidades pecuniárias, para saldar, além de todos os custos com a atividade, salários muito além dos recebidos no mercado. Tudo isso sem reação enfática da doutrina brasileira, ressalvadas raras exceções, e da jurisprudência.

As exigências legais seriam meros desdobramentos do regime jurídico de direito administrativo que deve, necessariamente, acompanhar o *fundo público*.<sup>22</sup> Sem embargo, a Lei 13.019, em seu texto originário, deu expressa resposta a todos os problemas referidos: a) impôs, como regra quase absoluta, a realização de um processo competitivo para escolha do parceiro (art. 24); b) exigiu a realização prévia de um plano de trabalho (art. 35, IV), com previsão de cronograma de desembolso (redação originária do art. 35, V, letra “d”) e justificativa dos preços cobrados (redação originária do art. 35, V, “i”); c) exigiu previsão expressa sobre o destino dos bens remanescentes da parceria (art. 36), bem como a definição prévia sobre a inclusão ou não dos bens repassados no fomento pactuado (art. 42, X); d) impôs que os repasses para remuneração da equipe de trabalho observassem os valores praticados no mercado e o teto imposto ao funcionalismo público (regra originária do art. 46, I); e) estabeleceu a necessária designação de um gestor, com competências e responsabilidades legalmente definidas (art. 8º, III; 35, “g”; 61; 62; 64, *caput*; 67); f) estabeleceu detalhado procedimento de prestação de contas e a imposição de sanções no caso de descumprimento (art. 63 et seq.).

O diploma normativo descontentou profundamente todos os envolvidos com as ajudas públicas, tanto os particulares beneficiados como os agentes administrativos; mesmo os particulares e os agentes honestos, regra geral, abnegaram-no. Por uma razão muito simples: de um lado, não se submeter a um severo controle, de outro, não ser obrigado a controlar e não ser responsabilizado pela omissão é, inegavelmente, mesmo para o honesto, uma situação mais confortável do que a submissão, respectivamente, a estrito controle estatal e ao dever de controlar, controle esse minuciosamente disciplinado em lei, com previsão de severa responsabilização pela omissão. O texto originário da Lei 13.019, portanto, não agradou nenhum dos envolvidos: nem a grande gama de desonestos, por motivos óbvios; nem a pequena parcela de honestos.

---

22. Cf. nosso *Estudos de direito administrativo neoconstitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015. cap. 5. p. 144-145.



Diante da enfática reação contrária ao diploma legal, o Executivo sentiu-se forçado a prorrogar sua vigência. Pela redação originária de seu artigo 88, a lei entraria em vigor após 90 dias de sua publicação oficial, ou seja, em 24.10.14.<sup>23</sup> A Medida Provisória 658/14, convertida na Lei 13.102/15, deu nova redação ao dispositivo para estender a *vacatio legis* para 360 dias após a publicação oficial. A data da entrada em vigor passou a ser 28.07.15. Outra Medida Provisória foi editada, de 684/15, dando nova redação ao art. 88, agora para estender a *vacatio legis* por 540 dias. Vale dizer, prorrogou a vigência para 24.01.2016. Quando da conversão da referida Medida Provisória 684/15, que basicamente se restringia a alterar a redação do art. 88 para estender a *vacatio* por mais 180 dias, o Congresso Nacional simplesmente alterou quase todos os dispositivos da Lei Federal 13.019/14.

A lei de conversão, Lei 13.204, de 14.12.15, não se limitou a converter a Medida Provisória em Lei ordinária. A pretexto de convertê-la, transfigurou profundamente seu texto. Houve nisso um verdadeiro atentado à transparência. Os cidadãos e a comunidade jurídica foram simplesmente surpreendidos com a substituição de um regime jurídico das parcerias por outro. Até a promulgação da Lei 13.204, era praticamente impossível ter acesso a todas as modificações por ela empreendidas. No *site* da Presidência da República constava apenas o teor da Medida Provisória 684/15; no *site* do Congresso havia menção a diversas propostas de alteração do texto. Houve, de fato, 153 emendas aditivas e modificativas. Sob o pretexto de converter a medida que tão somente estendia a *vacatio legis*, o Congresso surpreendeu a sociedade com a radical substituição do regime jurídico, que já havia sido promulgado, por outro.

Ora, a conversão da medida provisória possui uma tramitação mais rápida tendo em vista a urgência que a caracteriza. A tramitação de projetos de lei em geral, numa democracia efetiva, deve possibilitar o efetivo exercício da cidadania, dando margem à influência dos cidadãos sobre seus representantes. Para tanto, o anteprojeto deve, necessariamente, ser publicado, dando ciência à sociedade da pretensão da inovação legislativa; devem, também, ser realizadas audiências e consultas públicas para que haja debate da proposta com a sociedade. A modificação substancial da medida provisória quando de sua conversão impede a influência dos cidadãos sobre os parlamentares e impõe uma inovação jurídica

---

23. Nos termos do § 1º do art. 8º da Lei Complementar 95/98, a contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância faz-se com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subsequente à sua consumação integral.

sem prévia divulgação. Por isso, emendas legislativas só devem ser admitidas se possuírem *homogeneidade temática* com a medida provisória. No caso *sub examine* a medida provisória tinha por objeto a *vacatio legis* da Lei 13.019/14, de modo que as emendas legislativas deveriam restringir-se a esse tema.<sup>24</sup> A própria segurança jurídica exige a prévia divulgação das pretensões legislativas, com razoável antecedência para efetiva participação da sociedade civil nos debates parlamentares.<sup>25</sup> É possível, então, concluir: as alterações, na forma que foram

---

24. A boa doutrina admite emendas legislativas à medida provisória. Nesse sentido, segundo Clémerson Merlin Clève: “No procedimento de conversão, o Legislativo pode aprovar emendas (aditivas, modificativas ou supressivas) às medidas provisórias” (CLÈVE, Clémerson Merlin. *Medidas provisórias*. 3. ed. São Paulo: Ed. RT, 2010. p. 203-204). Observa, pouco adiante, que a Resolução 01/2002 do Congresso Nacional, em seu art. 4º, § 4º, veda a apresentação de emendas que versem sobre “matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar”. Observa que a “homogeneidade temática das medidas provisórias” decorre do “princípio da congruência que rege os atos parlamentares”, e é imposto pelo art. 59 da Lei Complementar 98/98, segundo o qual cada lei deve ter um único objeto e não conter matéria estranha a seu objeto ou que não esteja vinculada a ele por afinidade (Ibidem, p. 206-207). Poder-se-ia argumentar que o referido dispositivo, no caso, foi respeitado, pois todas as emendas legislativas referem-se à Lei 13.019/14 e, pois, às parcerias voluntárias. Aliás, a posição de Merlin Clève parece ser pela ampla admissibilidade das emendas, tendo em vista os termos de sua conclusão: “do ponto de vista estritamente constitucional, os limites seriam aqueles que, igualmente, vinculam o Congresso na sua atividade legiferante ordinária” (Ibidem, p. 208).

Em sentido contrário, José Levi Melo do Amaral Júnior, apesar de também admitir as emendas legislativas, parece ser mais restritivo: “A emenda necessariamente deve guardar relação de pertinência com a matéria da medida provisória, sob pena de indeferimento liminar por parte do Presidente da Comissão” (AMARAL JÚNIOR, José Levi Melo do. *Medida provisória: edição e conversão em lei*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 173). E pouco adiante, de modo enfático: “É possível depreender da Constituição um dever de guardar pertinência e homogeneidade entre medida provisória e respectiva lei de conversão” (Ibidem, p. 174).

25. Um dos aspectos da segurança jurídica é a *calculabilidade*, definida por Humberto Ávila como a “capacidade de antecipar o espectro de consequências alternativamente aplicáveis a atos ou a fatos e o espectro de tempo dentro do qual a consequência será efetivamente aplicada” (ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 605). E, pouco adiante, o ínclito jurista esclarece: “Sendo assim, o que a exigência de calculabilidade por meio da continuidade do ordenamento jurídico afasta são mudanças bruscas e drásticas. Bruscas são aquelas alterações que não são, de modo algum, antecipáveis e que, por isso mesmo, surpreendem o destinatário, que com aquelas não contava, nem podia contar. Drásticas são aquelas mudanças que, embora antecipáveis quanto à ocorrência, são bastante intensas nos seus efeitos” (Ibidem, p. 613).

empreendidas – realizadas de afogadilho, sem transparência –, atentaram contra as exigências da democracia e da segurança jurídica.

Uma rápida leitura das alterações evidencia uma obviedade: a reforma da lei, efetuada na sua *vacatio legis*, teve basicamente a intenção de afastar os controles e os obstáculos veiculados no diploma originário. Por um lado, houve um sensível alargamento das hipóteses de exclusão: a redação originária do art. 3º previa apenas três hipóteses de não aplicação da Lei das Parcerias; a Lei 13.024/15 alterou o dispositivo para prever nove hipóteses de exclusão. Apenas a título de exemplo, pelo texto originário as Organizações Sociais (OS) ficaram de fora de sua incidência; pelo texto alterado também ficaram de fora as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), bem como todos os convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas no âmbito do SUS. Inexiste justificativa racional para as exclusões; só o intuito de manter os elevados níveis de descontrolo e de corrupção as explica. Por outro lado, em relação às parcerias que restaram abrangidas pela Lei 13.019/14, as alterações importaram no afastamento de importantes limitações e obstáculos, destacando-se: revogou-se a exigência de que o plano de trabalho preveja o cronograma de desembolso (art. 35, V, “d”); revogou-se a exigência de que as despesas com a remuneração da equipe de trabalho não sejam superiores aos valores de mercado da região nem superiores ao teto do Poder Executivo (art. 46, I, letra “b”). É o que basta para evidenciar: as alterações, infelizmente, atenderam aos anseios de particulares e de agentes públicos corruptos.

#### 4. TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE NOS DIVERSOS TIPOS DE PARCERIAS

Examinada a problematização das parcerias voluntárias e o contexto da edição das Leis Federais 13.019/14 e 13.204/15, é possível finalmente ingressar no tema central deste estudo, a transparência e a publicidade nas referidas parcerias. De início, deve-se reconhecer: há diversas modalidades de parcerias e essa diversidade repercute nas exigências de transparência e publicidade. Nos termos expostos, a Lei 13.204/15 prestou-se a, basicamente, afastar os obstáculos de início estabelecidos na Lei 13.019/14 contra a má utilização dos recursos públicos pelos parceiros. Ao menos num aspecto, porém, a reforma foi positiva: ela tornou expressa a possibilidade de uma parceria sem intuito de fomento. No inciso VIII-A do artigo 2º a reforma previu os chamados *acordos de cooperação*, cuja característica fundamental é inexistir, por meio deles, *ajuda pública pecuniária*, vale dizer, “transferência de recursos financeiros”. Diferem, assim, dos *termos de colaboração* e dos *termos de fomento*, já previstos na redação originária

dos incisos VII e VIII do art. 3º, em que, por meio deles, *a contrario sensu*, dá-se a transferência de recursos. A nota diferencial dos referidos termos está na proposta partir da própria Administração ou do administrado: quando a proposta de fomento parte da Administração, a parceria é formalizada por *termo de colaboração*; quando a proposta de fomento parte do administrado, a parceria é formalizada por *termo de fomento*. Em suma, esses são os três tipos legais de parcerias previstos na Lei de Parcerias: *acordos de cooperação*, *termos de colaboração* e *termos de fomento*.

A terminologia utilizada pelo Legislador pode gerar confusão: é possível fomento administrativo por acordo de cooperação ou termo de colaboração. Desarte, ao contrário do que pode parecer, o fomento administrativo não se dá apenas pelo *termo de fomento*. Dito isso, propõe-se, tendo em vista o fomento realizado, uma classificação doutrinária das parcerias. Carla Bertucci Barbieri divide as entidades que integram o Terceiro Setor em três tipos: a) entidades que sobrevivem apenas e tão somente de seus próprios esforços, sem necessitar, para sua subsistência, da ajuda pública ou privada; b) entidades que, para subsistir, dependem da ajuda do Estado; c) entidades associadas a empresas lucrativas, criadas por estas em prol da chamada “responsabilidade empresarial social”.<sup>26</sup> Observa a autora que as primeiras são caracterizadas pela *raridade*, e as últimas são duramente criticadas, pois criadas para o aumento do lucro das entidades do chamado “segundo setor” e, por isso, a estas assimiladas. Propõe-se, com apoio nessa tripartição, conforme antecipado, uma classificação das parcerias, tendo em vista a atividade de fomento administrativo.

1) Há parcerias com os particulares que simplesmente não importam *fomento administrativo*. Por meio delas os particulares comprometem-se, com recursos próprios, sem nenhuma ajuda pública, a realizar atividades de interesse público. Imagine-se, por exemplo, que uma entidade privada se comprometa a realizar serviços numa unidade pública de saúde sem qualquer tipo de ajuda estatal, totalmente às expensas da própria entidade. Isso pode ocorrer quando a entidade se enquadra no primeiro ou terceiro grupo mencionado por Barbieri. Suponha-se, por exemplo, que um jogador de futebol muito rico resolva instituir uma fundação privada para que esta exerça atividades benemerentes; a entidade, financiada pelo referido jogador, não necessita de capital de terceiros para realizar as atividades a que se propôs; suponha-se que essa fundação se predisponha a exercer serviços para o Poder Público sem qualquer aporte estatal.

---

26. BARBIERI, Carla Bertucci. *Terceiro setor: desafios e perspectivas constitucionais*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 68-70.

Na classificação proposta por Barbieri essa entidade enquadra-se no primeiro tipo, sendo que a autora está, infelizmente, absolutamente certa quando afirma que esse tipo é bastante raro.<sup>27</sup> É bem mais comum que a entidade seja integralmente sustentada por uma outra entidade privada, geralmente de fins lucrativos (terceiro tipo referido por Barbieri). Nesse caso, é perfeitamente possível que a entidade do Terceiro Setor também consiga prestar as atividades de interesse público sem qualquer ajuda estatal, graças ao financiamento empresarial. Em relação a elas, não se subscrevem, aqui, as críticas feitas por Barbieri. Na verdade, do ponto de vista jurídico-dogmático, não importa a razão pela qual se investe em entidades privadas sem fins lucrativos.

Logo, seja uma entidade do primeiro, seja do terceiro tipo, o fato é que a parceria sem fomento é, para o interesse público, o *melhor* tipo de parceria. Nos dois casos não é o Poder Público que ajuda os particulares, mas os particulares que ajudam o Poder Público, e o fazem sem exigir nada em troca. Dá-se típica realização do interesse público pelos particulares sem dispêndios públicos. Seguindo a terminologia da Lei 13.204/15, esse tipo de parceria deve ser formalizado por um *acordo de cooperação*. No exemplo dado, caso não houvesse a exclusão efetuada no inciso IV do artigo 3º, a entidade privada só poderia realizar serviços em unidades públicas de saúde, caso celebrasse o acordo. Conforme já explicado, porém, todas as parcerias com entidades sem fins lucrativos para prestação de serviços no SUS foram excluídas da incidência da Lei 13.019/14. Sem embargo, a inexistência de *ajuda pública* faz com que o *grau de exigência de publicidade e transparência* seja mais diminuto. Nos casos em que for cabível a celebração do acordo de cooperação sem fomento, deve-se dar publicidade à celebração do acordo e, durante a execução, deve-se informar os administrados de que os serviços são prestados pelo parceiro. Porém, insiste-se, as *restrições* decorrentes do *repass*e de recursos não se fazem presentes.<sup>28</sup>

27. *Ibidem*, p. 69.

28. Há dois tipos de relação de sujeição: a geral e a especial. A *relação geral de sujeição* atinge a todos que estão vinculados ao Estado, havendo, basicamente, três tipos de relação geral: a relativa ao *povo* em sentido estrito, a relativa aos *nacionais*, e a relativa a quem esteja no território estatal. Desenvolveram-se, ao longo do tempo, *três critérios* para identificar as *relações especiais de sujeição*: a) o *critério orgânico*, que exige a duradoura e efetiva inserção do administrado na esfera organizativa da Administração; b) o *critério da união de vontades*, que exige a concordância ou a aquiescência do particular para que se instaure a relação especial, como ocorre no contrato administrativo e na concessão; c) e o *critério material ou funcional*, em que a atividade em si gera o vínculo específico. Cf. nosso *Teoria jurídica da liberdade*, cit., p. 128-189. Na hipótese aqui mencionada, os deveres de

2) Há um segundo tipo de parcerias em que, apesar de inexistir repasse de recursos financeiros, há *fomento administrativo*. Como se afirmou, o fomento não se restringe ao repasse de recursos financeiros. Nem mesmo o conceito de *ajuda pública* é tão estrito. Esta abrange a outorga de direitos ao administrado como o uso privativo de um bem público a título gratuito ou por valor menor do que o valor locativo mensal. É possível, portanto, que não haja repasse de recursos financeiros e, pois, não seja o caso de formalização de *termo de parceria*, mas haja algum benefício concedido, por meio do ajuste, ao administrado. Pode-se estabelecer a seguinte diretriz: quanto maior o incentivo, maior o peso dos deveres de transparência e de publicidade. Assim, nesse segundo tipo de parceria, também formalizado por *acordo cooperação*, não incidem todas as restrições decorrentes de repasse de recursos financeiros, mas os deveres impostos ao administrado são muito maiores do que os deveres a ele impostos nas parcerias do primeiro grupo. Estabelecida uma *relação de fomento*, seja qual for, instaura-se a relação especial de sujeição dela decorrente, de modo que quanto maior é o fomento, maior é o grau de sujeição. Assim, se o acordo importar apenas num fomento honorífico, como a obtenção de uma qualificação ou de um título, a exigência de transparência e de publicidade será menor do que se o acordo importar num fomento real, como a outorga do uso de um bem público.<sup>29</sup>

3) O terceiro tipo de parceria é aquela em que se dá a realização de um fomento por meio de repasse de recursos financeiros. Deve ser veiculada ou por *termo de colaboração* ou por *termo de fomento*, caso a proposta tenha partido, respectivamente, da Administração ou do administrado. Essa diferenciação, para o regime jurídico da transparência e da publicidade é absolutamente irrelevante. Com efeito: os deveres de transparência e de publicidade não se alteram pelo fato de se tratar de, na linguagem do Legislador, colaboração (proposta da Administração) ou fomento (proposta do administrado). O que vai alterar o grau de exigência é o repasse de recursos financeiros: por força dele os deveres de transparência e publicidade são maiores do que no segundo grupo. De fato, há exigência de informar a sociedade, com grau de precisão elevado, sobre como foram utilizados todos os recursos financeiros públicos.

---

transparência e publicidade decorrem da relação especial de sujeição advinda da prática de atividades de interesse público (critério “c”) e da inserção na organização administrativa (critério “a”). Diferentemente ocorre, conforme a seguir exposto, em relação às demais hipóteses de parcerias, nas quais se caracteriza a atividade de fomento e, pois, uma relação especial de sujeição decorrente do critério “b”.

29. Sobre essa classificação do fomento, vide nosso *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*, cit., p. 263.

Em relação ao segundo e terceiro tipos de parcerias, há um tema espinhoso, que não vem obtendo da doutrina a atenção merecida. O fomento só é válido quando a *equação* do fomento for *proporcional*. Por que o Poder Público atribui algum benefício ao administrado? A resposta é evidente: para incentivá-lo a realizar uma atividade de interesse público. Ocorre que se o benefício concedido é equivalente à contraprestação exigida, no mercado, para a realização da atividade, não há fomento, mas *contratação* administrativa.

Qual é a diferença, perceba-se, entre o *contrato administrativo* e o *convênio*, este último hoje substituído pelo *acordo de cooperação*, *termo de colaboração* e *termo de fomento*? No contrato, a contraprestação exigida pelo administrado é equivalente a um valor superior aos custos da atividade a ser por ele desenvolvida. Comumente, o contrato é celebrado por pessoas que têm *finalidade lucrativa*, de modo que o valor superior aos custos configura o *lucro* do contratado. Nada impede, porém, que o contrato seja celebrado por entidades sem fins lucrativos, caso em que o valor superior ao lucro configura *superávit econômico* da entidade.<sup>30</sup> Insiste-se: entidades sem fins lucrativos podem celebrar contratos com a Administração; fazem-no sempre que cobrarem um valor superior aos custos da atividade a ser desempenhada, valor esse não considerado lucro, mas superávit econômico da entidade, que deve ser empregado, necessariamente, em suas finalidades institucionais e não distribuído aos controladores. Pois bem, o que caracteriza o fomento, diferindo-o da contratação, é que nele o Poder Público desembolsa valor igual aos custos da atividade ou valor menor do que os custos. Para que haja fomento, eis o primeiro pressuposto: o Poder Público deve repassar, em termos econômicos, menos do que repassaria com a contratação do particular.

---

30. Lucro é um conceito finalístico: é o nome dado ao resultado de uma atividade que tem por finalidade principal a obtenção de uma maior vantagem econômica possível. Nesse sentido, nas palavras de Carlos Ari Sundfeld, lucro é o “saldo econômico positivo de atividade destinada a obtê-lo” (SUNDFELD, Carlos Ari. Entidades administrativas e noção de lucro. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 6, 1994. p. 264). No mesmo sentido, afirma Lafayette Josué Petter: “O lucro é o objetivo do empreendimento privado. O agente econômico promove a atividade econômica almejando à obtenção do maior volume de receitas possível e do menor volume de despesas. Tudo a fim de obter, em seu favor, o máximo de proveito, isto é, o máximo de lucro” (PETTER, Lafayette Josué. *Princípios constitucionais da ordem econômica*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2008. p. 311). Assim, o valor cobrado, num contrato, acima dos custos, por uma entidade *com fins lucrativos*, é o *lucro* da entidade, e por uma entidade *sem fins lucrativos*, é o superávit econômico da entidade. Nada impede que entidades sem fins lucrativos celebrem contratos e obtenham superávits econômicos, mas devem, caso o façam, necessariamente, investir os referidos recursos em suas próprias atividades.

Não basta, porém, a caracterização do fomento para que a parceria seja válida. Há que se ter uma proporção entre os benefícios obtidos pela ajuda pública e os gastos dela decorrentes. Noutras palavras, o fomento não pode ser *desproporcional*. Isso pela evidente razão de que a atividade administrativa de fomento deve estar respaldada no interesse público. A proporcionalidade é estabelecida pelas *contrapartidas* exigidas do fomentado. Eis a diretriz fundamental nesse tema: regra geral, deve haver uma contrapartida proporcional à ajuda administrativa. Não se exige que a contrapartida do fomentado seja pecuniária (conforme expressa determinação do artigo 35, § 1º, da Lei 13.019/14). Como regra, o fomento administrativo não é uma forma de obter receitas públicas. Essa regra não é absoluta: é perfeitamente possível uma outorga onerosa de bem público, sendo que a contrapartida financeira seja inferior ao valor locativo mensal do bem.<sup>31</sup> O mais comum, porém, é que a contrapartida se dê no custeio total ou parcial pelo agente fomentado das atividades de interesse público. Tudo que, em relação à atividade de interesse público fomentada, for custeado pelo próprio administrado integra a equação do fomento a título de contrapartida.

Feitas essas considerações, fixa-se o segundo pressuposto do fomento: é necessário que haja uma proporcionalidade na equação entre as contrapartidas exigidas do fomentado e a ajuda pública. Quando há repasse de recursos financeiros, esse pressuposto é mais sensível, mas ele se configura também quando, por meio do fomento, apesar de inexistirem repasses financeiros, há uma efetiva ajuda pública, por exemplo, a outorga gratuita ou onerosa de bem público, no segundo caso por valor inferior ao valor locativo mensal do bem. Dito isso, deve-se reconhecer: no segundo e no terceiro grupos as exigências de transparência e de publicidade dão-se, também, para possibilitar que a sociedade civil e os órgãos de controle verifiquem se a equação do fomento é proporcional.

4) O quarto grupo de parcerias, infelizmente muito comum no Brasil, consiste numa *contrafação de contrato administrativo* (ou, o que é bem comum, de concessão de serviço público) ou num *fomento desproporcional*. Na primeira hipótese, repassam-se ao administrado valores superiores aos custos da atividade fomentada. Quer dizer: o suposto convênio ou, agora, acordo de cooperação, termo de colaboração ou de fomento, configuram *contratos administrativos* disfarçados (ou concessões ou permissões disfarçadas). Trata-se de uma *fraude*: para

---

31. Explica Rafael Valim: “Nos meios onerosos de fomento, diferentemente dos meios gratuitos, há um preço, ainda que reduzido, a que o particular se obriga a pagar à Administração Pública. É dizer: o particular remunera o Poder Público pelos bens públicos que lhe são entregues” (VALIM, Rafael. *A subvenção no direito administrativo*, cit., p. 66).



fugir da incidência da Lei 8.666/93 (ou da Lei 8.987/95) camufla-se a celebração de um contrato administrativo em, na terminologia anterior, termo de convênio ou, na nova terminologia, acordo de cooperação, termo de colaboração ou de fomento. No caso de *fomento desproporcional*, repassam-se valores iguais ou inferiores ao custo da atividade, mas sem contrapartida proporcional. Quer dizer, a ajuda pública é superior às contrapartidas apresentadas pelo fomentado. Nos dois casos, a incidência dos deveres de publicidade e de transparência é muito mais incisiva do que no terceiro grupo referido. Evidentemente, a invalidade é maior na contrafação de contrato do que no fomento desproporcional.

Classificaram-se, pois, as parcerias em quatro grupos: a) parecerias sem fomento administrativo; b) parcerias com fomento, mas sem repasse de recursos, diferenciando-se, nesse caso, o tipo de fomento, como o fomento honorífico (b.1) e o fomento jurídico (b.2); c) parcerias com fomento mediante repasse de recursos; d) parcerias inválidas, diferenciando-se os fomentos desproporcionais (d.1) das contrafações de contratos (d.2). Estabeleceu-se uma ordem crescente em relação aos deveres de transparência e de publicidade impostos aos parceiros:  $a < b.1 < b.2 < c < d.1 < d.2$ .

## 5. TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE NAS NORMAS GERAIS DA LEI 13.019/2014

Em todas as hipóteses de parceria impõem-se, em alguma medida, deveres de publicidade e de transparência. Trata-se, em rigor, de dois *princípios*<sup>32</sup> fundamentais do regime jurídicos das parcerias. Conforme afirmado, quando há repasse de recursos, esses deveres são mais incisivos. Talvez por isso, o Legislador referiu-se expressamente à transparência apenas quando há repasses. De fato, consta do *caput* do artigo 5º que o regime jurídico das parcerias voluntárias tem como fundamento a “transparência na aplicação dos recursos públicos”. Ora, não suponha o leitor apressado que em relação aos *acordos de cooperação* inexistente dever de transparência. Nos termos já explicados, ainda que inexistente repasse de recursos, deve-se indicar de modo claro que os serviços são prestados por um parceiro. Por óbvio, a inexistência de repasse de recursos não legitima o segredo. O que o texto

---

32. “Princípio jurídico” é uma expressão ambígua. Cf. nosso *Abuso de direito e constitucionalização do direito privado*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 21 et seq. A expressão é aqui utilizada para indicar os elementos estruturantes do sistema normativo, verdadeiros alicerces dele, vigas mestras, responsáveis por aglutinar as normas, tornando-as não um caótico conjunto, mas um verdadeiro ordenamento, ou seja, um sistema normativo (Ibidem, p. 21-25).

literal faz é deixar expresso que, uma vez havendo repasse de recursos públicos, a utilização desses recursos deve ser suficientemente transparente a viabilizar um efetivo controle pela sociedade civil.

Em consonância com o aqui defendido, afirma o Legislador, no inciso IV do referido artigo 5º, que o regime jurídico das parcerias se destina a assegurar “o direito à informação, à transparência e ao controle das ações públicas”. Perceba-se: se o texto do *caput* restringe a transparência aos termos de parceria, a redação do inciso IV não faz essa restrição. Mesmo em relação aos acordos de cooperação, há o direito à informação, à transferência e ao controle das ações públicas.

O artigo 6º discrimina entre as diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria: a) “o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação” (inciso III); b) “o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade” (inciso V). As normas gerais aqui mencionadas já constavam na redação originária da Lei 13.019/14 e não foram alteradas pela Lei 13.204/15. O que era apenas uma diretriz, nos termos adiante expostos, a Lei 13.204/15 tornou uma obrigatoriedade. Recursos atualizados de tecnologia de informação e comunicação e mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade são, basicamente, os recursos eletrônicos, mais especificamente a internet. Em relação ao parceiro, andou mal o Legislador nesse ponto: exigir que a entidade possua um *site* é impedir que a Administração fomente entidades privadas de pequeno porte. A exigência, antecipa-se, é inconstitucional: cabe ao Executivo, à luz do caso concreto, decidir se fomenta ou não uma entidade que não possua condições de ter um *site*. Dito isso, conclui-se: os incisos III e V do artigo 6º consistem em meras *diretrizes*, recomendam buscar, na maior medida possível, a utilização de recursos e mecanismos que ampliem e facilitem a publicidade e a transparência.

## 6. DIVULGAÇÃO NA INTERNET DOS RECURSOS APROVADOS NO ORÇAMENTO

O repasse de recursos financeiros a entidades privadas sem fins lucrativos está disciplinado nos artigos 16, 17 e 19 da Lei 4.320/64.<sup>33</sup> Por evidente, todo o repasse deve estar previsto na Lei Orçamentária Anual ou em lei especial. A Lei 4.320/64, ao disciplinar os repasses, em relação às despesas correntes, utiliza denominações diferentes, a depender da previsão legal: se previstas na Lei Orçamentária, são chamadas de *subvenções sociais*; se previstas em lei especial, *contribuições*

---

33. Sobre o tema vide, por todos: FURTADO, J. R. Caldas. *Elementos de direito financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 184.

*correntes*. A terminologia legislativa não oferece grande importância dogmática. Do ponto de vista doutrinário, as chamadas “contribuições correntes” têm natureza jurídica de subvenção.<sup>34</sup> O fundamental é o princípio da estrita legalidade que rege esses repasses: toda despesa pública exige prévia autorização legislativa, orçamentária ou extraorçamentária (CF/88, artigo 167, I, II, V e VI).<sup>35</sup>

A regra é que a transferência de recursos para o Terceiro Setor seja prevista na Lei Orçamentária; a exceção é que seja prevista em lei especial (créditos adicionais, suplementares e especiais). Se o programa ultrapassa um exercício financeiro, a regra é que a despesa seja prevista também no Plano Plurianual, que abrange quatro exercícios financeiros. A Lei Orçamentária Anual (LOA) autoriza a despesa para cada exercício financeiro; o Plano Plurianual (PP) autoriza despesas que ultrapassam um exercício. Evidentemente, se a despesa está autorizada no Plano Plurianual, ela deve ser prevista nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais. Suponha-se que o PP autorize o repasse de quatro milhões de reais para fomento de atividades beneficentes. Caberá às respectivas LOAs preverem o que será autorizado para cada exercício financeiro. Por exemplo: a primeira LOA da vigência do PP autoriza o repasse de um milhão, restando três milhões a serem autorizados nas três LOAs seguintes.

O artigo 9º da Lei 13.019/14 determinava à Administração Pública que, no início de cada ano civil, fizesse publicar, nos meios oficiais de divulgação, os valores aprovados na Lei Orçamentária Anual vigente para a execução de programas e ações do Plano Plurianual em vigor, que poderiam ser executados por meio de parcerias voluntárias. Tratava-se de importante regra de transparência e publicidade dos recursos a serem repassados. Logo no início do exercício, seria publicado o quanto, no respectivo exercício, estava autorizado para ser repassado às parcerias voluntárias. Publicadas essas informações, a sociedade civil poderia: a) ter um bom parâmetro para apresentar projetos de fomento; b) ter um bom parâmetro para controlar os repasses relativos aos ajustes já em vigor. Ocorre que a Lei 13.204/15 revogou o referido artigo 9º, afastando a exigência de publicação.

A revogação, porém, não impede que, no exercício de competência discricionária, em homenagem à transparência e à publicidade, a Administração faça publicar os valores aprovados. O que era imposto, passou a ser facultado. Dito

---

34. Sobre o conceito doutrinário de subvenção, vide, por todos: VALIM, Rafael. *A subvenção no direito administrativo brasileiro*, cit., p. 89.

35. Por todos: RAMOS FILHO, Carlos Alerto de Moraes. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 99.

isso, há que se reconhecer: inexistente razão plausível para não dar cumprimento ao referido dispositivo, mesmo após a revogação. Todo o administrador probo e honesto não tem interesse de esconder da sociedade civil o volume de recursos que será destinado, no ano, às parcerias voluntárias. Espera-se, assim, que, a despeito da revogação, no exercício de competência discricionária, a regra do artigo 9º seja cumprida.

Independentemente do artigo 9º, é mister observar que, por força do inciso II do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), todas as despesas públicas devem ser, na medida em que forem realizadas, em tempo real, informadas à sociedade civil. O único jeito de dar cumprimento integral ao referido dispositivo, tendo em vista as exigências do artigo 48-A, inserido pela LC 131/09, é publicar a realização das despesas – com o número do processo administrativo, o bem fornecido ou serviço prestado, o parceiro beneficiado e o chamamento público realizado – no *site* do respectivo ente/órgão público. Assim, ainda que não se publique, no início do exercício, o montante dos recursos a serem repassados aos parceiros privados durante o ano, deve-se publicar a realização de cada repasse.

## 7. PUBLICAÇÃO DE INFORMAÇÕES NO SÍTIO OFICIAL DA ADMINISTRAÇÃO

Por força do artigo 10 da Lei 13.019/14, com a redação dada pela Lei 13.204/15, a Administração Pública deve manter, em seu sítio oficial na internet, a relação de parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, até 180 dias após o respectivo encerramento. Conforme antecipado, o artigo 48-A, na prática, acaba obrigando todos os entes públicos a possuírem *site* na internet. Não o faz literalmente. O artigo 10 da Lei de Parcerias obriga todos os entes públicos, caso resolvam realizar parcerias voluntárias, a terem um *site* na internet. Essa exigência é fácil de ser cumprida quando se trata da União, dos Estados-membros ou dos grandes Municípios. Não é, porém, simples para os Municípios pequenos. Atualmente, o Brasil possui 5.570 Municípios. Independentemente do tamanho, caso um Município pretenda celebrar parcerias voluntárias, deve possuir *site* na internet. A exigência é razoável: mesmo as entidades federativas pequenas devem cumprir adequadamente as exigências de transparência e de publicidade.

Por um lado, a alteração efetuada pela Lei 13.204/15 foi positiva: ela exigiu, ao contrário do que fazia o texto original, a publicação na internet dos *planos de trabalho*. Como já afirmado, era bem comum, antes da Lei das Parcerias, a realização de convênios sem um plano de trabalho adequado. O dever de publicação na

internet do plano de trabalho permite que, além dos órgãos de controle interno e externo, toda sociedade civil tenha mais facilidade em controlar as parcerias e, eventualmente, impugnar a celebração de parcerias inválidas. No plano de trabalho, não custa lembrar, devem constar, entre outros dados: a) as metas a serem atingidas (artigo 22, II), atividades e projetos a serem executados (artigo 22, II), previsão de receitas e de despesas a serem realizadas durante a execução das atividades e dos projetos (artigo 22, III), e definição de parâmetros a serem utilizados para verificação do cumprimento das metas (artigo 22, IV). A visualização do plano, por si, permite verificar se ele próprio atende as exigências legais, se as metas são adequadas para as atividades e projetos previstos e se as despesas e receitas são proporcionais às respectivas atividades.

Por outro lado, a alteração efetuada pela Lei 13.204/15 foi infausta. Pelo texto originário, exigia-se a publicação de uma relação de todas as parcerias celebradas, “em ordem alfabética pelo nome da organização da sociedade civil”, e “por prazo não inferior a 5 anos, contado da apreciação da prestação de contas final da parceria”. As duas exigências eram salutares. A primeira por facilitar a visualização da informação. De nada adianta publicar no *site* as informações referentes às parcerias de modo absconso. As informações devem ser de fácil acesso. O critério inicialmente proposto pelo Legislador era perfeitamente adequado: relação por ordem alfabética do nome da organização. A alteração fez com que esse critério não seja obrigatório. Tornou-se, enfim, discricionária a escolha da forma como as informações serão dispostas no *site*. Sem embargo, caso a forma de publicação não permita o acesso de modo fácil, a publicação será inválida. Assim, é hoje possível que a publicação se dê pela ordem cronológica da celebração das parcerias, desde que haja um sistema de busca que permita visualizar as informações a partir do nome da instituição.

A segunda exigência decorria da regra estabelecida no inciso IV do artigo 39: fica impedido de celebrar qualquer modalidade de parceria quem tiver suas contas rejeitadas pela Administração nos últimos cinco anos, enquanto não for sanada a irregularidade, quitados eventuais débitos, reformada a decisão ou estiver pendente recurso com efeito suspensivo. A Lei 13.204/15 estabeleceu outros importantes motivos para que a publicação ocorresse pelo prazo de 5 anos: a) estabeleceu no § 2º do artigo 73 que a aplicação de penalidade decorrente de infração relacionada à execução da parceria prescreve em 5 anos contados da data da apresentação da prestação de contas; b) inseriu o inciso III ao artigo 23 da Lei de Improbidade (Lei 8.429/92) para prever que a improbidade administrativa relacionada à parceria prescreve no mesmo prazo, 5 anos contados da data da apresentação da prestação de contas. As informações veiculadas na internet durante

todo o prazo prescricional, por evidente, facilitariam a fiscalização da parceria e a aplicação das sanções, caso devidas.

Com a alteração da redação do artigo 10, porém, passou a ser obrigatória a manutenção das informações no *site* da Administração apenas pelo prazo de 180 dias após o encerramento da parceria. Apesar de não ser obrigatório, nada impede, porém, que cada ente público decida manter a publicação no *site* por prazo maior. Trata-se de uma decisão discricionária que, se adotada, será merecedora, pelas razões expostas, de aplausos. Quer dizer: a lei não obriga a publicação por prazo superior a 180 dias da data do encerramento da parceria, mas o administrador que seja probo e honesto tem fortes razões para fazê-lo, mesmo na falta de imposição legal.

Determina o art. 12, com a redação dada pela Lei 13.204/15, que a Administração deve divulgar na internet os meios de “representação” sobre a aplicação irregular dos recursos envolvidos na parceria. A redação originária referia-se aos “meios para apresentação de denúncia”. Diante da alteração legislativa, indaga-se: qual a diferença entre “representação” e “denúncia”? Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello “representação” é o “designativo que se dá a manifestações insurgentes não qualificáveis como pedido de reconsideração ou recurso”, sendo exemplo o estatuído no artigo 109, II, da Lei 8.666/93; já “denúncia” é o “designativo utilizado para hipótese similar, na qual, todavia, prepondera o intuito de alertar a autoridade competente para conduta administrativa apresentada como censurável”.<sup>36</sup> Os conceitos apresentados pelo insigne Professor evidenciam que a alteração não teve efeito prático algum: ainda que seja tecnicamente adequado falar em “representação”, no caso, pois a impugnação não consiste num “recurso hierárquico” ou num “pedido de reconsideração”, também era correto falar em “denúncia”. Ambas conotam uma impugnação e, pois, a manifestação de que alguma ação ou inação contrariou o Direito, globalmente considerado. Diferem da “reclamação”, em que a manifestação do administrado não necessariamente impugna uma contrariedade ao Direito. Em rigor, a diferença entre “representação” e “denúncia” encontra-se no plano pragmático da linguagem: a denúncia carrega uma carga negativa maior do que a representação, a palavra evidencia de forma mais ostensiva o caráter ilícito da conduta que é objeto da manifestação do administrado. É surpreendente que o Legislador tenha se preocupado, no curso da *vacatio legis*, em alterar um dispositivo legal para tão somente substituir uma palavra por outra, palavras essas que possuem, no plano literal, significados equivalentes.

---

36. Cf. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, cit., p. 156.

## 8. PUBLICAÇÃO DE INFORMAÇÕES NO *SITE* DO PARCEIRO

Por força do artigo 11, com a redação determinada pela Lei 13.204/15, a organização da sociedade civil deve divulgar na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias com a Administração Pública. A lei impõe, portanto, ao parceiro que este divulgue a parceria: a) em seu *site*; b) em sua sede social; c) nos estabelecimentos em que exerça as atividades referentes à parceria.

O parágrafo único do artigo 11 discrimina quais informações devem necessariamente ser divulgadas: a) data da assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável; b) nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no CNPJ; c) descrição do objeto da parceria; d) valor total da parceria e valores liberados, quando for o caso – como já explicado, nos acordos de cooperação não há repasses –; e) situação da prestação de contas da parceria, devendo constar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para sua análise e o resultado conclusivo; f) quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria – na verdade, pagos com recursos públicos e não com recursos do parceiro –, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício.

O Decreto Federal 8.276/16, que regulamentou a Lei 13.019/14, determinou no *caput* do artigo 80, que o parceiro divulgue não apenas as informações referidas no mencionado artigo 11, mas também as discriminadas no artigo 63 do Decreto 7.724/12, decreto esse regulamentador da Lei do Acesso à Informação (Lei 12.527/11). São elas: a) cópia do estatuto social atualizado da entidade; b) relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade; c) cópia integral dos convênios, contratos, termos de parceria, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres realizados com o Poder Executivo Federal, respectivos aditivos, e relatórios finais de prestação de conta, na forma da legislação aplicável.

O artigo 35-A da Lei 13.019/14, introduzido pela Lei 13.204/15, permite a atuação em rede de duas ou mais organizações da sociedade civil. Essa possibilidade constava no artigo 25 do texto originário, dispositivo revogado pela Lei 13.204/15. A atuação em rede foi regulamentada pelos artigos 45 a 48 do Decreto Federal 8.276/16. Pois bem, nos termos do parágrafo único do artigo 80 do referido Decreto, no caso de atuação em rede, caberá à organização da sociedade civil que celebrar a parceria divulgar não apenas as informações dos referidos artigos 11 da Lei 13.019/14 e 63 do Decreto 7.724/12, mas também as informações referentes às organizações integrantes da rede. Quer dizer: a divulgação não é exigida

de todas as entidades que atuam em rede, mas tão somente da entidade que assinou o termo de colaboração ou de fomento. A entidade *líder* da rede, ao cumprir as exigências de publicidade, deve divulgar informações sobre todas as entidades que atuam na rede, no que se refere aos programas e atividades da parceria.

A divulgação de todas essas informações pelo parceiro é um importante passo para a redução da corrupção no Terceiro Setor. Por certo, a divulgação na internet facilita a fiscalização dos órgãos de controle interno e externo, bem como, por evidente, de toda a sociedade civil. A norma merece, portanto, os mais efusivos aplausos. A alteração efetuada pela Lei 13.204/15, contudo, não merece elogios. Na redação originária, a entidade só era obrigada a divulgar na internet essas informações caso mantivesse um *site*. Pela nova redação, ela é obrigada sempre e, assim, deve manter, necessariamente, um *site* na internet. É perfeitamente possível imaginar situações em que as entidades sem fins lucrativos, apesar de exercerem atividades de grande importância para a coletividade, com plena capacidade de receber um fomento proporcional à sua participação nessas atividades, não tenham condições de manter um *site*.

Ao impedir o Poder Público de fomentar entidades que não possuem condições de manter *site* na internet, a Lei incidiu em *inconstitucionalidade*. A nova redação dada ao artigo 11 exige uma *interpretação conforme a Constituição*:<sup>37</sup> só se impõe a divulgação na internet se a entidade tiver condições de manter um *site* sem prejuízo de suas atividades institucionais. Assim, antes da alteração, a obrigatoriedade só existia se a entidade mantinha *site*, tivesse ou não possibilidade de fazê-lo; após a alteração, a obrigatoriedade ocorre sempre que a entidade tiver condições de manter um *site* sem prejuízo de suas atividades institucionais. Ao revés, caso a entidade demonstre a impossibilidade, a exigência de divulgação em sítio na internet deve ser afastada. É perfeitamente aplicável, no caso, o disposto no artigo 63, § 2º, do referido Decreto Federal 7.724/12, regulamentador da Lei de Acesso à Informação, segundo o qual a divulgação em sítio na Internet pode ser dispensada, por decisão do órgão ou entidade pública, e mediante expressa justificação da entidade, nos casos de entidades sem fins lucrativos que não disponham de meios para realizá-la.

Ao contrário do que estabelece o *caput* do artigo 10 da Lei 13.019/14, o artigo 11 do mesmo diploma não fixa o prazo da publicidade imposta ao parceiro. O § 3º do artigo 63 do Decreto Federal 7.724/12, regulamentador da Lei de Acesso à Informação, determina que as informações a serem publicadas por ele devem

---

37. Sobre ela vide nosso *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*, cit., p. 41-48.



sê-lo a partir da celebração do convênio, contrato, termo de parceria, acordo, ajuste ou instrumento congêneres; devem, também, ser atualizadas periodicamente e ficar disponíveis por pelo menos 180 dias após a entrega da prestação de contas final. Perceba-se: trata-se de prazo bem maior do que o prazo estabelecido no artigo 10 da Lei 13.019/14, para divulgação no *site* da Administração. Para o *site* da Administração o prazo é de no mínimo 180 dias após o encerramento da parceria e não da apreciação da prestação de contas. Em suma: é razoável aplicar o prazo estabelecido no referido § 3º do artigo 63, na falta de disposição expressa, também para as informações discriminadas no artigo 11 da Lei 13.019/14.

## 9. DIVULGAÇÃO DAS AÇÕES DOS PARCEIROS

O artigo 14 impõe à Administração o dever de, nos termos do regulamento, divulgar nos meios de comunicação por radiodifusão de sons e de sons e imagens, ou seja, no rádio e na televisão, campanhas publicitárias e programações desenvolvidas por organizações da sociedade civil, no âmbito das parcerias voluntárias, mediante o emprego de recursos tecnológicos e linguagens adequados à garantia de acessibilidade por pessoas com deficiência.

O dispositivo foi regulamentado pelo artigo 82 do Decreto Federal 8.726/16, cujo *caput* determinou que a divulgação obedeça: a) às diretrizes estabelecidas no Decreto Federal 6.555/08, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal; b) às normas estabelecidas pela Secretaria de Comunicação Social e Presidência da República; c) aos planos anuais elaborados pelos integrantes do Sistema de Comunicação do Poder Executivo Federal – SICOM. O § 1º do referido artigo 82 reza que os meios de comunicação pública federal de radiodifusão de sons e imagens e de sons poderão, em suas grades de programação, reservar espaços para veiculação de campanhas informativas e programações que promovam o acesso à informação das ações desenvolvidas pelos parceiros privados. Perceba-se: o dispositivo regulamentar faculta e não impõe a esses veículos a divulgação.

Oportuno lembrar o comando do § 1º do artigo 37 da CF/88: a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. A Lei de Parcerias Voluntárias determina que a Administração divulgue em rádio e televisão campanhas publicitárias e programações desenvolvidas pelos parceiros no âmbito das parcerias. A divulgação só é válida na medida em que tenha caráter “educativo, informativo ou de orientação social”.

Sem embargo, deve-se diferenciar o regime jurídico da divulgação em rádio e televisão públicos do regime jurídico da divulgação em rádio e televisão privados. Como se sabe, os serviços de radiodifusão de sons e de sons e imagens são serviços públicos (artigo 21, XII, “a”), mas, por expressa disposição constitucional, é obrigatória sua outorga a empresas privadas (artigo 223, *caput*).<sup>38</sup> Quando a publicidade se dá em veículos públicos, regra geral, é feita sem custos; quando se dá em veículos privados, exige contraprestação financeira. Dito isso, sublinha-se: regra geral, sempre que a publicidade exigir contraprestação financeira do Estado, sua realização pressupõe prévia *licitação*, cujo processo é disciplinado na Lei Federal 12.232/10. É muito difícil, nesse caso, apesar de possível em teoria, configurar-se uma hipótese de inexigibilidade de licitação. Tanto é verdade que o Legislador proibiu expressamente a contratação direta de serviços de publicidade no inciso II do artigo 25 da Lei 8.666/93. Logo, em obstáculo à contratação direta há o peso do princípio formal que dá primazia às ponderações do legislador,<sup>39</sup> de modo que sua realização, na prática, é *quase* impossível.

Não basta, porém, o respeito ao dever licitatório para que os gastos com publicidade sejam considerados válidos. Milhões de reais são gastos atualmente com publicidade em rádio e televisão, sem críticas da comunidade jurídica. No Estado Brasileiro, esses gastos tornaram-se uma forma “legítima” de que o Governante se vale para “comprar a imprensa”. Por óbvio, essa prática deve ser revista. Todo gasto de publicidade deve pressupor a *ponderação* das circunstâncias fáticas e jurídicas. No Estado Social não há recursos suficientes para satisfazer de forma ótima todas as necessidades públicas. Uma leitura correta da Constituição vigente, porém, impõe ao Estado o dever de garantir o *mínimo vital*, independente da vontade da maioria parlamentar.<sup>40</sup> Enquanto esse mínimo não é garantido, todos os gastos com publicidade são de duvidosa constitucionalidade. Por isso, a publicação determinada no artigo 14 da Lei 13.019/14, quando importar em gastos públicos, deve ser previamente submetida à rigorosa ponderação. Ela só será válida quando passar pelo teste da proporcionalidade, vale dizer, quando o

---

38. Conforme bem elucida Celso Antônio Bandeira de Mello, em relação aos serviços de radiodifusão de sons e de sons e imagens, o Poder Público tem o dever de prestar diretamente e, também, o dever de conceder aos particulares (*Curso de direito administrativo*, cit., p. 713). Impõe o referido artigo 223 da CF a complementariedade de sistemas privado, público e estatal.

39. Sobre o tema vide nosso *Abuso de direito e a constitucionalização do direito privado*, cit., p. 45-52; *Teoria jurídica da liberdade*, cit., p. 25-29.

40. Cf. nosso *Teoria jurídica da liberdade*, cit., p. 152-154.

interesse público satisfeito por meio da publicidade for superior ao interesse público que seria satisfeito com o emprego dos recursos em outras finalidades. Em suma: os gastos com publicidade exigem a verificação do grau de omissão estatal na realização de outros interesses públicos e, numa análise comparativa, se a omissão apurada justifica ou não a publicidade pretendida.

## 10. OUTRAS EXIGÊNCIAS DE PUBLICIDADE E DE TRANSPARÊNCIA

Em diversos dispositivos a Lei 13.019/14 concretiza os princípios da transparência e da publicidade. Nos artigos 18 a 21 a lei disciplina o *procedimento de manifestação de interesse social* (PMIS), pelo qual uma organização da sociedade civil pode propor um projeto de parceria ao Poder Público. Apresentada a proposta, estabelece o *caput* do artigo 20, a administração deve torná-la pública em seu sítio eletrônico. Note-se: deve publicar no *site* mesmo que entenda não ser o caso de instaurar o PMIS.

Nos artigos 23 a 32 a lei disciplina o chamamento público, espécie de processo licitatório para escolha do parceiro privado. Da mesma forma que inexiste licitação sigilosa, inexiste chamamento público sigiloso. Conforme bem doutrina Marçal Justen Filho – lição perfeitamente extensível ao chamamento público previsto para as parcerias – a publicidade nas licitações desempenha duas funções: a) objetiva permitir o amplo acesso de interessados; b) orienta-se a facultar a verificação da regularidade dos atos praticados.<sup>41</sup>

A respeito, determina o artigo 28 da Lei 13.019/14 que o edital de chamamento deve ser divulgado em página do *site* oficial da administração, com antecedência mínima de 30 dias. Trata-se do prazo mínimo entre a data da publicação do edital e a data do recebimento das propostas. Em relação aos prazos mínimos estabelecidos no artigo 21 da Lei Geral de Licitações (Lei 8.666/93), há importante precedente do STJ:

“a finalidade do legislador ao estabelecer os prazos mínimos do art. 21, foi assegurar a publicidade da licitação para garantir a participação nesta de amplo número de interessados, assegurando, assim, a obediência ao princípio da competitividade, motivo pelo qual a inobservância do prazo [...] acarreta a inviabilidade do procedimento licitatório.”<sup>42</sup>

41. Cf. JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009. p. 74.

42. STJ, 1ª. Turma, REsp 615.432/MG, rel. Min. Luiz Fux, j. 02.06.2005, v.u.

O parágrafo único do artigo 10 do Decreto Federal 8.726/16 preceitua que a Administração Pública federal disponibilizará, sempre que possível, “meios adicionais de divulgação dos editais de chamamento público, especialmente nos casos de parcerias que envolvam indígenas, quilombos, povos e comunidades tradicionais e outros grupos sociais sujeitos a restrições de acesso à informação pelos meios tradicionais de comunicação”. A norma regulamentar merece aplausos: se sabidamente os destinatários não têm acesso à internet, não faz sentido restringir a publicação do edital a esse meio. Deve a Administração, à luz do caso concreto, verificar qual a melhor forma de divulgar as informações que, por exigência legal, devem ser alvo de publicidade.

De modo paralelo ao que ocorre com a licitação, a Lei 13.019/14 impõe a realização do chamamento público como regra para celebração de parcerias, admitindo a celebração direta em casos excepcionais. A ausência de realização do chamamento deve ser justificada e o extrato da justificativa, reza o § 1º do artigo 32, deve ser publicado na mesma data em que for efetivado o ato de formalização da parceria, vale dizer, na data da assinatura do ajuste, no sítio oficial da Administração na internet e, a critério do administrador público, no meio oficial de publicidade da Administração. Em outras palavras: impõe-se a publicação do extrato na internet e faculta-se sua publicação no Diário Oficial ou em veículo equivalente. Essa redação foi dada pela Lei 13.204/15, sendo que pela redação originária a publicação deveria dar-se cinco dias antes da formalização. Referida publicação tem por objetivo viabilizar o controle da realização direta de parcerias: a redação originária possibilitava um *controle preventivo*, a redação vigente só permite o *controle repressivo*. De fato, com a publicação, caso se constate a invalidade na não realização do chamamento, restará a impugnação do ajuste já celebrado.

O artigo 33, inciso IV, letra “b”, impunha à organização da sociedade civil dar publicidade, por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal: a) ao relatório de atividades e demonstrações financeiras da entidade; b) e às certidões negativas de débito com a Previdência Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Determinava também que ambos, relatório e certidões, fossem colocados à disposição para exame de qualquer cidadão. O dispositivo foi revogado pela Lei 13.204/15. O § 3º do artigo 195 da CF/88 expressamente proíbe a pessoa jurídica em débito com o sistema de seguridade social tanto contratar com o Poder Público como receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.<sup>43</sup>

---

43. Essa regra constitucional excepcionalissimamente pode ser afastada quando não houver outra forma de obter a realização do interesse público a não ser por intermédio da entidade inadimplente. É o que ocorre quando há *singularidade de prestador*, vale dizer,

Assim, a publicação das certidões destinava-se a facilitar o controle referente à observância dessa proibição constitucional. Já a publicação dos relatórios e demonstrações financeiras objetivava facilitar o controle da regularidade econômico-financeira das entidades parceiras. Consequentemente, tanto os órgãos de controle como toda sociedade civil teriam condições de impugnar preventivamente a celebração de parcerias com entidades com problemas financeiros graves ou em débito com a seguridade social, caso elas não tivessem sido inabilitadas no chamamento público. A revogação do dispositivo dificultou o controle.

Sem embargo, de certa forma, a revogação da referida letra “b” do inciso IV do artigo 33 foi apropriada. No afã de moralizar o Terceiro Setor, a Lei 13.019/14, em sua redação original, tornava quase impraticável o fomento administrativo. Entidades sem fins lucrativos tendem a não ter muito capital, pois acabam investindo todos os seus recursos em suas atividades essenciais. Raríssimas são as entidades benemerentes que dispõem de grande capital excedente às suas despesas correntes. Quer dizer: tendo por missão realizar uma atividade benemerente, quando esse tipo de entidade, regra geral, obtém mais recursos, aumenta sua atividade. Em termos financeiros: quanto mais receita, mais despesas correntes. Ao exigir a publicação de relatórios e de demonstrações financeiras, bem como de certidões negativas, a lei acabava impedindo muitas entidades sérias, que não disponham de recursos para efetuar essa publicação, de celebrar parcerias com o Poder Público. Para facilitar o controle, acabava-se impedindo o fomento e a realização do interesse público a ele associado.

O artigo 38 enuncia regra similar à estabelecida no parágrafo único do artigo 61 da Lei 8.666/93: a publicação do extrato do termo de fomento ou de colaboração ou do acordo de cooperação no Diário Oficial é condição de sua eficácia. Dá-se tanta importância à publicidade dos ajustes que a não publicação de seu extrato é, por expressa disposição legal, considerada obstáculo à geração de efeitos. Assim, somente após a publicação o contrato pode ser cumprido.<sup>44</sup> Qual a

---

quando inexistir alguém, além da entidade inadimplente, que exerça a atividade considerada necessária para a realização do interesse público, e o Poder Público não tiver condições de realizá-la por si.

44. Em relação à regra do parágrafo único do art. 61 da Lei 8.666/93, que condiciona a eficácia do contrato à publicação de seu extrato, assim se manifesta Joel de Menezes Niebuhr: “Ora, se a publicação é condição para eficácia, o contrato não está apto a produzir efeitos enquanto não publicado. Isso significa que sem a publicação o contrato não é vigente. Repita-se que o contrato é vigente desde que esteja apto a produzir efeitos. O dispositivo em comento, ao prescrever que, sem a publicação, o contrato não pode

lógica dessa regra? Evitar que o particular cumpra o ajuste sem que este tenha sido divulgado para toda a coletividade. Só com a publicação, a sociedade civil tem conhecimento da celebração do ajuste e, tendo-o, pode impugná-lo administrativa ou judicialmente. Pretende-se, então, que a execução da parceria não ocorra antes da publicação do extrato da parceria. Se há cumprimento anterior, há uma invalidade.<sup>45</sup> A alteração efetuada pela Lei 13.204/15 deu-se apenas para acrescentar ao dispositivo os acordos de cooperação.

O inciso XV do artigo 42 preceitua ser *cláusula essencial* da parceria o “livre acesso dos agentes da Administração Pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto”. Trata-se de uma regra fundamental para concretização da *transparência*. Nos termos já afirmados, o repasse de ajudas públicas, mais precisamente, de recursos financeiros, que é inerente aos termos de colaboração e de fomento, instauram uma *relação especial de sujeição* entre o parceiro e o Poder Público. Mais precisamente: o repasse de recursos financeiros implica um regime mais rigoroso de controle e, pois, de exigência de publicidade e de transparência. O dispositivo comprova a assertiva: ao aceitar receber recursos financeiros, a entidade deve, necessariamente, aceitar o livre acesso dos agentes da Administração, do controle interno e do Tribunal de Contas a todos os documentos e informações relacionados à parceria, bem como aos locais de execução das respectivas atividades.<sup>46</sup>

---

produzir efeitos, está prescrevendo, a rigor científico, que a publicação é condição de vigência do contrato” (NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 750). Em assonância, doutrina Marçal Justen Filho: “Os deveres contratuais não se encontram em vigor antes de ocorrida a publicação. Logo, os prazos contratuais deverão ser computados a partir da data da publicação e, não, a partir da data da assinatura”. (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, cit., p. 730).

45. A configuração de uma invalidade não importa, necessariamente, na invalidação do ajuste. Dessarte, a invalidação de atos inválidos é cada vez mais excepcional. Sobre o tema, vide nosso *Efeitos dos vícios do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 261 et seq.
46. É possível comparar o controle da parceria com o controle da concessão e permissão de serviços públicos. Como na outorga do serviço, este continua sendo público – de titularidade do poder concedente –, o controle na concessão quase não encontra limites jurídicos; os limites são práticos: deve o concessionário manter o equilíbrio econômico-financeiro da concessão. Cf nosso *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*, cit., p. 304-312. Regra geral, o controle na parceria é bem menos amplo: limita-se

A Lei 13.204/15 alterou a redação do referido inciso XV do artigo 42 para dele excetuar os “acordos de cooperação”. A alteração é inconstitucional, de modo que a nova redação demanda uma interpretação conforme a Constituição. Deveras, conforme já antecipado, a sujeição decorrente de parcerias sem fomento é diferente da sujeição de parcerias com fomento, mas sem repasse de recursos, que, por sua vez, é diferente da sujeição de parcerias com repasse de recursos. É diferente, mas existe uma sujeição. Nos termos expostos, há dois tipos de acordo de cooperação: os acordos em que inexistente fomento administrativo, de modo que o particular se compromete a fazer algo sem exigir qualquer contrapartida do Poder Público; e acordos em que existe fomento, apesar de não existir repasse de recursos. Em ambos os casos, deve haver total acesso a tudo que é público. Por óbvio, o acesso será menor no primeiro caso do que no segundo. Suponha-se, por exemplo, que o particular se comprometa a exercer certa atividade num órgão público sem exigir contrapartida. Cabe ao Poder Público total acesso ao local para verificar o modo como a atividade está sendo exercida. O fato de inexistir fomento e, pois, contrapartida pública, não exime totalmente o particular do dever de transparência caso ele atue em local público ou, de certa forma, faça as vezes do Poder Público. Por outro lado, caso haja, por meio do acordo, a realização de um fomento real, ou seja, a outorga de uso privativo de um bem público, o parceiro, apesar de inexistir repasse de recursos, tem que garantir total transparência em relação ao uso do bem. Em suma, os deveres de acesso, ainda que em menor intensidade, subsistem em relação aos acordos de cooperação, apesar da alteração efetuada pela Lei 13.204/15, sendo possível estabelecer a seguinte diretriz: deve haver total acesso a tudo que se refere ao Poder Público.

O artigo 50 da Lei 13.019/14 impõe à Administração Pública o dever de viabilizar o acompanhamento pela internet dos processos de liberação de recursos referentes às parcerias celebradas. Por força desse dispositivo, não basta a publicação no site da Administração das informações estabelecidas no artigo 10. Sempre que for liberado algum recurso financeiro, a liberação deve ser informada no site do respectivo órgão ou ente público. Aliás, essa obrigatoriedade já decorre do art. 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), por força do qual deve ser disponibilizada ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, toda realização de despesa. Como já antecipado, na prática, o cumprimento desse dispositivo só é possível mediante a publicação da realização da despesa no site da Administração.

---

a todos os aspectos públicos. Quer dizer: aos recursos públicos, aos bens públicos, a atividades públicas. Somente quando a parceria é uma *contrafação de concessão*, o controle do parceiro será equivalente ao controle do concessionário.

Por força do § 1º do artigo 63 deve a Administração fornecer “manuais específicos” às Organizações da Sociedade Civil sobre a prestação de contas, quando da celebração da parceria. Trata-se de uma forma leal de informar a parceira sobre as exigências que lhe são impostas. A disponibilização de manuais, por evidente, concretiza, entre outros valores, a publicidade e a transparência. O § 2º do mesmo dispositivo determina que eventuais alterações no conteúdo dos manuais devem ser previamente informadas à parceira e publicadas em meios oficiais de comunicação. A prévia informação sobre a alteração dá-se em virtude da boa-fé, que rege a relação da parceria, e da segurança jurídica. Sem sombra de dúvida ninguém pode ser responsabilizado por descumprir obrigações que surgiram após a realização da conduta. A exigência de prévia publicação das alterações dos manuais nos meios oficiais de comunicação – Diários Oficiais ou veículos que lhes façam as vezes – é uma exigência específica da publicidade e da transparência.

O artigo 68 da Lei 13.019/14 determina que a prestação de contas e todos os atos que dela decorram sejam realizados em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado. O texto originário admitia expressamente o afastamento dessa obrigatoriedade, pois só impunha essa obrigação quando seu cumprimento fosse possível. A Lei 13.204/15 alterou o dispositivo para suprir a expressão “sempre que possível”. Assim, pela nova redação tornou-se obrigatória a prestação de contas em plataforma eletrônica. Conforme já antecipado, é fácil para a União, para os Estados e para os grandes Municípios manter-na e viabilizar por meio dela a prestação de contas. Para os Municípios pequenos, contudo, é provável que essa exigência seja difícil de ser cumprida. Sem embargo, ela é razoável: nos termos já expostos, toda entidade federativa, independentemente do seu tamanho, deve dar integral cumprimento às exigências de transparência e de publicidade. Assim, todos os órgãos de controle e, principalmente, toda sociedade civil devem ter pleno acesso às prestações de contas efetuadas pelos parceiros privados nas plataformas eletrônicas mantidas pelos respectivos entes/órgãos públicos. No âmbito federal, a plataforma está disciplinada no artigo 3º do Decreto Federal 8.726/16.

O § 6º do artigo 69 determina que as impropriedades que deram causa à rejeição da prestação de contas sejam registradas na plataforma eletrônica de acesso público, devendo ser levadas em consideração por ocasião da assinatura de futuras parcerias, conforme definido em regulamento. A redação originária impunha o registro na plataforma tanto dos motivos que ensejaram a rejeição como dos motivos que ensejaram eventuais ressalvas. A Lei 13.204/15 alterou o dispositivo para exigir o registro apenas dos motivos que ensejaram a rejeição da prestação



de contas. Apesar de criticável, pois contrária à transparência e à publicidade, a alteração não é inválida. Logo, hoje, impõe-se ao Poder Público registrar na plataforma tão somente os motivos que deram ensejo à rejeição da prestação de contas. Por evidente, a decisão administrativa que tenha imposto uma ressalva, além de notificada ao parceiro, deve ser publicada no Diário Oficial ou no veículo que lhe faça as vezes.

## 11. DEVER DE SIGILO

Determina o artigo 87 da Lei 13.019/14 que as exigências de transparência e de publicidade referentes à parceria devem ser, naquilo que for necessário, excepcionadas quando se trata de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer sua segurança, na forma do regulamento. Quis o Legislador evitar que, sob o pretexto de controlar a parceria, permita-se a identificação da testemunha objeto do programa de proteção disciplinado na Lei Federal 9.807/99. Em que pese o acerto do comando legal, a regra não pode implicar arbitrários embaraços ao controle do fomento administrativo. Em rigor, sempre que a publicidade ou a transparência acarretar, de alguma forma, a possível identificação da testemunha que faz parte do programa, impõe-se o sigilo. Ao revés, sempre que for possível efetivar a publicidade e a transparência da parceria sem qualquer risco de identificação da testemunha, o sigilo não incide. Assim, imagine-se um termo de colaboração firmado com uma entidade para viabilizar a transferência de residência e de trabalho. A depender da hipótese, não é possível publicar sequer o repasse de recursos para o parceiro, pois, pela localidade, a publicação pode revelar o paradeiro da testemunha. Suponha-se, porém, que a sede da entidade seja numa capital, o deslocamento dê-se para local distante da sede, e a entidade atenda dezenas de testemunhas. Nesse caso, não parece gerar problema a divulgação dos repasses ou da prestação de contas. Contudo, reconhece-se: só o *caso concreto* permite verificar se a premissa teórica está ou não presente – não geração de risco de identificação da testemunha. Na dúvida, deve incidir o sigilo. Não se pode, a pretexto de intensificar o controle, pôr em risco a vida da testemunha.

Ante o exposto, o tratamento dado ao tema pelo Decreto Federal 8.726/16 é merecedor de crítica. Como regra, sempre que a parceria envolver o programa de proteção de testemunhas, o Decreto afastou as exigências de publicidade e de transparência. O § 3º do artigo 3º, por exemplo, dispensa para elas o processamento da transferência de recursos por meio da plataforma eletrônica. O parágrafo único do artigo 78 dispensa dar publicidade e promover a transparência

das informações referentes à seleção e execução da parceria. Insiste-se: o sigilo, quando inexistente qualquer risco de identificação da testemunha, é injustificado e, pois, ilícito.

## 12. MAPA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

O artigo 81 do Decreto Federal 8.276/16 impôs à Administração Federal a realização de um Mapa das Organizações da Sociedade Civil, incumbindo sua gestão, nos termos do § 1º do artigo 81, ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Todos os órgãos e entidades da Administração Federal devem, nos termos do § 2º do artigo 81, encaminhar os dados necessários para a elaboração e atualização do Mapa. Estabelece o § 3º do artigo 81 que o Mapa deve possibilitar a inserção de informações sobre parcerias firmadas por Estados, Municípios e Distrito Federal e de informações complementares prestadas pelas organizações de sociedade civil. O Decreto Federal não impõe aos órgãos Estaduais e Municipais o dever de apresentar ao IPEA os dados sobre as parcerias estaduais e municipais. Trata-se de uma possibilidade – e não de uma obrigatoriedade – aberta aos Estados e aos Municípios. É competência discricionária de cada ente decidir se irá aderir ou não ao Mapa. O § 4º do referido artigo 81 estabelece que o Portal da Transparência, regulamentado pelo Decreto 5.482/05, e o Mapa das Organizações da Sociedade Civil devem possuir atalhos recíprocos para os respectivos sítios eletrônicos. Ademais, o *caput* do artigo 81 enuncia a finalidade do Mapa: dar transparência, reunir e dar publicidade às informações sobre as Organizações da Sociedade Civil e às parcerias celebradas com a Administração a partir de bases de dados públicos. Se constatar alguma incorreção ou omissão de dados no registro, a organização privada tem o direito de solicitar a supressão, retificação ou a inserção de esclarecimento. Não atendido seu pedido no prazo de 15 dias, caracteriza-se o interesse de agir para impetração de *habeas data* (Lei 9.507/97, artigo 8º, parágrafo único, incisos II e III).

## 13. CONCLUSÕES

1. A problemática da publicidade nas parcerias voluntárias não está propriamente na publicidade, mas nas parcerias. O chamado “Terceiro setor” é fruto do neoliberalismo, movimento político cuja premissa é a de que o Estado é ineficiente, e, por isso, as atividades devem, regra geral, ser realizadas pelos particulares. Quando devem ser prestadas de modo gratuito, ou são prestadas por benemerência, ou devem ser financiadas pelo Estado. Daí o surgimento do “Terceiro setor”: um setor privado, sem fins lucrativos, mas “parasitário” do Estado. Essa premissa é fundamental para compreensão jurídica das parcerias voluntárias.

2. O *fomento administrativo* é um conceito controverso. Adotou-se o *conceito intermediário*, a partir da pioneira proposta de Jordana de Pozas, abrangente, ao contrário do *conceito estrito*, do fomento negativo e do honorífico, mas não abrangente, ao contrário do *conceito amplo*, dos meios psicológicos e da atividade destinada a entes públicos. Reconheceu-se, porém, o préstimo do conceito de *ajudas públicas*, em que há outorga de bens ou direitos aos particulares.

3. Quanto mais se difundiu a concessão de ajudas públicas, e, pois, o campo do Terceiro Setor, mais aumentou a corrupção. A Lei 13.019/14, em seu texto originário, foi uma reação a esse aumento e, compreensivelmente, gerou uma enfática reação contrária dos envolvidos à sua vigência. Diante disso, o Governo Federal prorrogou a *vacatio legis* por Medida Provisória. Em flagrante atentado à transparência, e aos princípios da democracia e da segurança jurídica, o Congresso Nacional, quando da conversão da Medida Provisória 684/15 na Lei 13.204/15, alterou quase todos os artigos da Lei 13.019/14. Só são juridicamente admissíveis emendas legislativas no processo de conversão que possuam homogeneidade temática com o texto da Medida Provisória. Concluiu-se, então, pela formal inconstitucionalidade da Lei 13.204/15.

4. O legislador classificou as parcerias voluntárias em três grupos: acordos de cooperação, em que não há transferência estatal de recursos financeiros; termos de colaboração, em que há transferência, mas a proposta parte da própria Administração; e termos de fomento, em que há transferência, mas a proposta parte do administrado. A classificação legal é passível de crítica: primeiro porque é possível a realização de fomento por meio de acordos de cooperação e termos de colaboração; segundo porque o regime jurídico não se altera se a proposta parte do administrado ou da Administração.

5. Considerou-se que se o repasse de recursos for maior do que o custo da atividade, descaracteriza-se o fomento, caracterizando-se uma *contratação administrativa*. Sempre que o repasse de recursos for menor que o custo da atividade, caracteriza-se o fomento, mas este só será válido se houver *contrapartidas* do fomentado *proporcionais* à ajuda administrativa. A partir dessas duas conclusões, propôs uma outra classificação para as parcerias: 1) parcerias em que não há fomento administrativo; 2) parcerias em que há fomento válido sem repasse de recursos financeiros; 3) parcerias em que há fomento válido com repasse de recursos financeiros; 4) parcerias em que há fomento inválido; 5) parcerias em que o fomento é uma contrafação de contrato administrativo. Diante dessa classificação estabeleceu-se uma ordem crescente de exigências de transparência e publicidade:  $1 < 2 < 3 < 4 < 5$ .

6. A lei não impõe expressamente as exigências de transparência e publicidade para os acordos de cooperação. Apesar disso, a inexistência de repasse de recursos não legitima o segredo.

7. Em seu texto originário, a Lei 13.019/14 determinava à Administração que, no início de cada ano, fizesse publicar os valores aprovados na Lei Orçamentária para as parcerias voluntárias. O dispositivo foi revogado pela Lei 13.204/15 e, diante disso, recomendou-se ao administrador probo que, mesmo na falta do dever legal, no exercício de sua competência discricionária, realize a publicação.

8. A Lei das Parcerias Voluntárias, pela redação atual, obriga todos os entes públicos, a publicar na internet todas as parcerias celebradas e seus planos de trabalho até 180 dias da data do respectivo encerramento. O texto originário obrigava que a publicação perdurasse por pelo menos 5 anos, iniciados da data da apreciação das contas finais da parceria. Diante da revogação dessa exigência, recomendou-se ao administrador probo que, mesmo na falta do dever legal, no exercício de sua competência discricionária, mantenha a publicação até essa data.

9. A nova redação dada à Lei das Parcerias Voluntárias obriga todas as entidades privadas a divulgar na internet as parcerias que celebrarem com o Poder Público. Concluiu-se que a exigência exige uma interpretação conforme a Constituição: a divulgação na internet só é imposta à entidade privada se esta tiver condições de manter o *site* sem prejuízo de suas atividades institucionais.

10. A Lei impõe ao Poder Público o dever de divulgar em rádio e televisão as atividades desenvolvidas nas parcerias. Fixou-se, de início, que essa publicidade só é constitucional se tiver caráter “educativo, informativo ou de orientação social”. Ademais, diferenciou-se a publicidade em rádio e tv públicos – gratuita – da publicidade em rádio e tv privados – onerosa. É praticamente impossível, concluiu-se, afastar-se o dever de licitar, quando se trata de publicidade em rádio e tv privados. Ademais, esse gasto deve ser submetido à prévia ponderação: quando o interesse público satisfeito com a publicidade for inferior ao interesse público que seria satisfeito com o emprego dos recursos em outra finalidade, a publicação é inválida.

11. A Lei de Parcerias Voluntárias estabelece uma série de exigências para atendimento do dever de publicidade e transparência. Entre elas, destaca-se o livre acesso dos agentes públicos aos processos, documentos e informações relacionadas às parcerias. A Lei 13.204/15 afastou esse dever em relação aos acordos de cooperação. Considerou-se o afastamento inconstitucional: todo fomento instaura uma relação especial de sujeição, ainda que não importe na transferência de recursos financeiros. Daí a diretriz: a Administração deve ter pleno acesso a tudo que é público.

12. Os deveres de publicidade e transparência são afastados quando seu cumprimento gere risco à vida de testemunhas. Apesar da literalidade do texto normativo, o afastamento não é absoluto: sempre que esses deveres não gerarem o risco, não serão afastados. Na dúvida, prevalece a proteção da testemunha e, pois, a configuração do referido afastamento.

13. O Executivo Federal não tem competência para impor deveres ao Executivo Estadual e Municipal. Por isso, a participação no Mapa das Organizações da Sociedade Civil é, ainda que recomendável, facultativa para Estados e Municípios.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL JÚNIOR, José Levi Melo do. *Medida provisória: edição e conversão em lei*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. Sobre el concepto de fomento. *Revista de Administración Pública*, Madrid, v. 54, p. 43-85, sep.-dic. 1967.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- BARBIERI, Carla Bertucci. *Terceiro setor: desafios e perspectivas constitucionais*. Curitiba: Juruá, 2008.
- CANHADAS, Fernando Augusto Martins. *O direito de acesso à informação pública: o princípio da transparência administrativa*. Curitiba: Appris, 2018.
- CLÈVE, Clémerson Merlin. *Medidas provisórias*. 3. ed. São Paulo: Ed. RT, 2010.
- FURTADO, J. R. Caldas. *Elementos de Direito Financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. Trad. Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2008.
- HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei de Acesso à Informação*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- JORDANA DE POZAS, Luis. Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, v. 48, p. 41-54, nov.-dic. 1949.
- LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis Martínez. La actividad administrativa dispensadora de ayudas y recompensas: una alternativa conceptual al fomento en la teoría de los modos de acción de la Administración Pública. In: GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (Coord.). *Libro homenaje al Profesor Jose Luis Vilar Palasi*. Madrid: Civitas, 1989.

- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Teoria jurídica da liberdade*. São Paulo: Contracorrente, 2015.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. Princípio da liberdade das formas no Direito Administrativo. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio et al. (coord.). *Direito administrativo e liberdade*. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Estudos de direito administrativo neoconstitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Abuso de direito e constitucionalização do direito privado*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Efeitos dos vícios do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MELLO, Célia Cunha. *O fomento da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- NUNES, Márcio Tadeu Guimarães. *Lei de Acesso à Informação*. São Paulo: Quartier Latin, 2013.
- PETTER, Lafayette Josué. *Princípios constitucionais da ordem econômica*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2008.
- PARADA, Ramón. *Derecho administrativo*. 18. ed. Madrid: Marcial Pons, 2010. v. I.
- RAMOS FILHO, Carlos Alerto de Moraes. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Entidades administrativas e noção de lucro. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 6, p. 263-268, 1994.
- VALIM, Rafael. *A subvenção no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2015.
- VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio Carlos; BACARIÇA, Josephina (Coord.). *Acesso à informação pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

### PESQUISAS DO EDITORIAL

#### Veja também Doutrinas

- A Lei Anticorrupção e o Terceiro Setor, de Luis Eduardo Patrone Regules – RT 947/237-254 (DTR\2014\9952); e
- A natureza jurídica da parceria entre o Estado e a sociedade civil: estudo de caso à luz da Lei 13.019/2014, de André Vitorino Alencar Brayner e Edson Alves da Silva Filho – RDA/9/183-199 (DTR\2019\31952).