

O FETICHE DO CHAMAMENTO PÚBLICO NOS ACORDOS DE COOPERAÇÃO DA LEI Nº 13.019/2014 (MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL)

Marcus Vinicius de Albuquerque Portella¹

Thiago Zachariades Sabença²

RESUMO: A Lei nº 13.019/2014 foi editada para conferir maior segurança jurídica e transparência à relação de parceria entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil em regime de mútua cooperação. Trata-se de legislação nacional, que vincula todas as esferas federativas, e estabelece três novas espécies de parcerias “público-privadas” – o termo de colaboração, o termo de fomento e o acordo de cooperação. Neste artigo, nos dedicaremos ao instrumento não oneroso representado pelo acordo de cooperação, mais especificamente quanto à exigência ou não de realização de prévio chamamento público para a sua celebração, com enfoque não apenas na legislação mencionada, mas também nos princípios reitores da Administração Pública. Trata-se de tema candente na prática administrativa, que demanda uma precisa atuação da advocacia pública de forma a dirimir as dúvidas e receios dos gestores públicos, que tem se mostrado constantemente inseguros em celebrar acordos de cooperação de forma direta, sem prévia chamada pública, mesmo que, em regra, a legislação assim permita e a eficiência recomende.

401

PALAVRAS-CHAVE: Direito Administrativo; Parcerias na Administração Pública; Lei nº 13.019/2014; Acordo de Cooperação; Chamamento Público.

ABSTRACT: The n. 13.019/2014 Act was issued to clarify the rules applied to cooperation partnerships between the public administration and civil society organizations, turning it more predictable and more transparent. This Law is applicable to all units of the Brazil Federation and brings up three new different types of "public-private" partnerships - the term of collaboration, the term of

¹ Procurador Federal. Procurador-Chefe da Procuradoria junto à Fundação Biblioteca Nacional. Pós-graduado em Direito Privado (UGF) e em Direito do Estado (UERJ). E-mail: marcus.portella@agu.gov.br. ORCID: 0000-0003-1763-4125 (disponível em <https://orcid.org/0000-0003-1763-4125>).

² Procurador Federal. Procurador-Chefe Substituto da Procuradoria junto à Fundação Biblioteca Nacional. Pós-graduado em Direito Público (UCAM). E-mail: thiago.sabenca@bn.gov.br. ORCID: 0000-0002-4155-112X (disponível em <https://orcid.org/0000-0002-4155-112X>).



development and the cooperation agreement. This article focuses on the cooperation agreement - type of agreement without public financial resources - and investigates if its required or not prior public call based on the legislation herein mentioned and the core principles of the public administration. It is a relevant topic in administrative procedure since there is a constant demand in public attorney's practice on whether prior public call is required or not even if the legislation allows and the efficiency standards recommend the waive to this procedure in most cooperation agreement cases.

KEYWORDS: Administrative Law; Partnerships in Public Administration; Law n. 13,019/2014; Cooperation Agreement; Public Call.

I. O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (MROSC) E O ACORDO DE COOPERAÇÃO

A Lei nº 13.019/2014 estabeleceu o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), tendo sofrido profundas alterações com a Lei nº 13.204/2015 e regulamentada pelo Decreto nº 8.726/2016. Trata-se de uma lei nacional, aplicada a toda a administração pública, direta e indireta, de todas as esferas federativas, inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos e suas subsidiárias.

Foi editada para conferir maior segurança jurídica e transparência às relações de parceria entre a administração pública e as organizações da sociedade civil³, em regime de mútua cooperação, para a consecução de interesse público e recíproco⁴.

Três instrumentos foram criados com essa finalidade - o termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação -, tendo como raiz comum a convergência de interesses e a consecução de finalidades de interesse público. Tomando de empréstimo as lições de Aragão (2013, p. 717), a natureza jurídica destes instrumentos é idêntica ao do já conhecido convênio (natureza convencional)⁵,

³ Nos termos do artigo 2º, inciso I, da Lei nº 13.019/2014, são exemplos de organizações da sociedade civil, entidades sem fins lucrativos, as chamadas ONGs (organizações não governamentais), associações, fundações, cooperativas sociais ou organizações religiosas. Empresas, por óbvio, devem ser excluídas deste conceito.

⁴ Artigo 1º da Lei.

⁵ No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles (2016, p. 511) e Maria Sylvia Zanella di Pietro (2017, p. 291).

instrumento não contratual que consagra interesses comuns e coincidentes entre os partícipes:

Muitas vezes os convênios são formalmente denominados por outros termos. A expressão 'Termo de cooperação', por exemplo, não corresponde a uma natureza jurídica própria, a um instituto específico do Direito Administrativo. Trata-se de mais uma expressão entre as muitas análogas que têm sido adotadas na prática administrativa ('termo de Cooperação Técnica', 'termo de Cooperação Institucional', 'Acordo de Programa', 'Protocolo de Intenções', 'ajuste de desenvolvimento de projetos', etc.), que vai corresponder a uma das duas modalidades de negócios jurídicos travados pela Administração Pública: o contrato administrativo ou o convênio administrativo. (ARAGÃO, 2013, p. 717)

Entretanto, em virtude de disposição expressa da Lei nº 13.019/2014, os convênios propriamente ditos se voltam quase que exclusivamente aos enlaces entre entes da Administração Pública⁶, com disciplina legal do artigo 116 da Lei nº 8.666/1993, do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial nº 424/2016.

Malgrado a semelhança de gênero, cada um dos instrumentos preserva características que os distinguem dos demais. Enquanto os termos de colaboração e de fomento instrumentalizam ajustes que envolvem repasse de recursos financeiros, o acordo de cooperação formaliza parcerias absolutamente não onerosas. Diferem-se entre si os dois primeiros institutos no que atine à origem da proposta de cooperação consorciada, emanada da Administração Pública nos casos de termo de colaboração e oriunda do particular nas hipóteses de termo de fomento⁷.

⁶ Exceção notável a esta exclusividade dos convênios como instrumentos de uso apenas entre entes públicos encontra-se no artigo 3º, inciso IV c/c artigos 84, incisos I e II e 84-A, *caput*, todos da Lei nº 13.019/2014, que admite a celebração de convênios entre entes públicos e privados com fulcro no artigo 199, §1º, da Constituição Federal, ou seja, a celebração de convênios no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

⁷ Trata-se de criticável distinção feita pelo legislador, uma vez que o termo de colaboração e o termo de fomento não apresentam qualquer diferença ontológica relevante entre si. O simples fato de a proposta de parceria se originar do ente público ou privado não deveria ser razão suficiente para a criação de institutos distintos que, no mais, não repercutirão no tratamento dado pela Lei nº 13.019/2014, idêntico para ambos. O direito como um todo, e o direito administrativo em particular, já apresentam muitos institutos similares, cuja coexistência só se explica pela ausência da boa técnica legislativa ou pelo preciosismo de alguns gestores públicos. A criação de mais dois institutos tão similares entre si, como o termo de fomento e o termo de colaboração, não apresenta qualquer utilidade prática ou acadêmica.

Sendo assim, prosseguiremos no estudo do acordo de cooperação propriamente dito e da sua relação com o procedimento de chamamento público.

II. O CHAMAMENTO PÚBLICO E SUA (IN)APLICABILIDADE NOS ACORDOS DE COOPERAÇÃO DA LEI Nº 13.019/2014

O chamamento público, nos termos do artigo 2º, inciso XII, da Lei nº 13.019/2014, é o procedimento destinado à seleção da melhor proposta de parceria entre a administração pública e a organização da sociedade civil, necessitando, para tanto, estabelecer critérios claros e objetivos, metas e eventuais custos, tanto quanto possível. O procedimento visa preservar os princípios estabelecidos no dispositivo mencionado, com destaque para a publicidade, a impessoalidade, a isonomia e a moralidade, além de princípios implícitos, até mesmo com sede constitucional, como é o caso da eficiência e da economicidade.

O edital de chamamento público deverá conter, no mínimo, aquilo que prevê o §1º do artigo 24 da Lei nº 13.019/2014: programação orçamentária; o objeto da parceria; datas, prazos, condições, local e forma de apresentação das propostas; definição das datas e dos critérios de seleção e julgamento das propostas, inclusive a metodologia de pontuação e o peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso; o valor previsto para a realização do objeto; as condições para interposição de recursos administrativos; a minuta do instrumento de parceria; e a depender do objeto da parceria, as medidas de acessibilidade para pessoas idosas, com deficiência ou mobilidade reduzida.

Mas os acordos de cooperação, por não envolverem transferência de recursos financeiros, exigiriam a realização de prévio chamamento público? É de se notar que a definição legal de chamamento público prevista no artigo 2º, inciso XII⁸, não faz menção expressa a essa espécie de parceria, apenas ao termo de colaboração e ao termo de fomento, o que poderia levar à conclusão, que já adiantamos ser falsa, de que o procedimento não seria aplicável aos acordos de cooperação. É que, pela leitura do artigo 29 da Lei nº 13.019/2014, fica clara a exigência do chamamento público também para os acordos de cooperação⁹.

⁸ Art. 2º, inciso XII - chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

⁹ Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso

Então a interpretação sistemática da Lei nº 13.019/2014 conduziria à conclusão de que o chamamento obrigatório seria requisito indispensável à regular celebração de todo e qualquer acordo de cooperação? Esta é justamente a indagação central que motivou a elaboração do presente trabalho, que busca dar uma resposta que confira maior certeza e confiança ao gestor público na tomada de decisão que envolva o assunto.

Como vimos anteriormente, o acordo de cooperação tem natureza de convênio, apesar de serem institutos regidos por legislações específicas. Para a correta avaliação e conclusão quanto à (des)necessidade do prévio chamamento público, conclusão esta que valeria para ambos os institutos, é preciso, antes de retornarmos à investigação do acordo de cooperação e sua relação com o chamamento público, olharmos mais atentamente para o instituto que representou a sua gênese – o convênio.

Pois bem, os convênios podem se distinguir em onerosos e não onerosos, sendo estes últimos aqueles que não envolvem repasses financeiros, exatamente por isso com maior ponto de contato em relação os acordos de cooperação, o que será importante para a presente análise.

De um modo geral, a celebração de convênios, por sua própria natureza, independe de licitação prévia como regra. Apesar de o artigo 116 prescrever que a Lei nº 8.666/1993 é aplicável aos convênios, essa aplicação, segundo o próprio dispositivo, se dá no que couber. Exatamente em razão da mútua cooperação e da ausência de contraposição de interesses ínsitos aos convênios é que se pode afirmar que não há necessidade de promover processo licitatório para a sua celebração.

Com a palavra, o professor José dos Santos Carvalho Filho (2017, p. 171), para quem:

A celebração de convênios, por sua natureza, independe de licitação prévia como regra. É verdade que a Lei nº 8.666/1993 estabelece, no art. 116, que é ela aplicável a convênios e outros acordos congêneres. Faz, entretanto, a ressalva de que a aplicação ocorre no que couber. Como é lógico, raramente será possível a competitividade que marca o processo licitatório, porque os pactuantes já estão previamente ajustados para o fim comum a que se propõem. Por outro lado, no verdadeiro convênio inexistente perseguição de lucro, e os recursos financeiros empregados

patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

servem para cobertura dos custos necessários à operacionalização do acordo. Sendo assim, inviável e incoerente realizar licitação.

Apesar de não ser exigida uma licitação formal, poder-se-ia questionar se seria necessária a realização de um procedimento simplificado, a partir de um chamamento público, para, em homenagem aos princípios da igualdade, da moralidade e da impessoalidade, selecionar os parceiros que tencionassem celebrar convênios com a Administração Pública.

Nos parece que, para essas situações de convênios não onerosos, a realização de procedimento simplificado não se justificaria, vez que os custos econômicos e administrativos com a realização de um procedimento seletivo ultrapassariam os benefícios da celebração direta de convênios.

Ademais, analisando o arcabouço normativo que versa sobre os convênios regidos pelo artigo 116 da Lei nº 8.666/1993, é possível verificar que a preocupação normativa dirigiu-se sempre aos convênios de natureza financeira. O Decreto nº 6.170/2007 e a Portaria Interministerial MPDG/MP/CGU nº 424/2016 e suas alterações fazem menção ao chamamento público, mas sua aplicação cinge-se aos convênios de natureza financeira. Portanto, as exigências contidas nesses normativos não se aplicam aos convênios não onerosos, em que não ocorram repasse de recursos financeiros.

Contudo, ainda a título de argumentação, poder-se-ia sustentar que a ausência de regras a esse respeito não seria o bastante para afastar a necessidade de chamada pública em convênios que não ostentem natureza financeira, haja vista que o sistema normativo é composto não apenas por regras mas também por princípios, e, com arrimo nesses vetores hermenêuticos, notadamente nos princípios setoriais e reitores da Administração Pública da impessoalidade, moralidade e da igualdade, subsistiria a necessidade de realização de procedimento simplificado para a escolha do parceiro que irá unir esforços com a Administração em prol de um interesse comum.

Para responder a esse eventual questionamento, volta-se novamente ao disposto no artigo 116 da Lei nº 8.666/1993 e encontra-se na própria Lei Geral de Licitações e Contratos, aplicável no que couber aos convênios, um argumento forte o bastante para justificar a celebração direta de convênios que não envolvam repasse de recursos.

Trata-se justamente do artigo 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/1993, que dispõe sobre a contratação direta, por dispensa de licitação, em razão de diminuto valor. Com vistas ao atendimento dos princípios da economicidade e eficiência, o legislador entendeu que o mais adequado em situações de contratação de valor reduzido seria permitir a contratação direta, dispensando o procedimento

licitatório, vez que não seria razoável o gasto da Administração com a realização do procedimento seletivo suplantando o valor do próprio contrato, ou ainda que não ultrapassasse o valor, mas o tornasse excessivamente oneroso.

Evidentemente que ao eleger esses princípios como fundamento para dispensa em razão do valor, o legislador atribuiu um peso menor a outros princípios em jogo, tais como os princípios da competitividade, isonomia, impessoalidade etc. Sendo os princípios normas fundantes do ordenamento jurídico, a construção do "edifício normativo" passa ou deveria passar necessariamente pela avaliação dos mandamentos nucleares, de modo a caber ao legislador, no exercício da função legiferante, no ato da produção normativa, levá-los em consideração.

Nesse compasso, nos parece que ao elencar como uma das hipóteses de contratação direta o valor reduzido da contratação, o que fez o legislador, no processo de produção normativa, foi exatamente dimensionar o peso dos princípios em confronto, atribuindo maior peso, nessa situação, aos princípios da economicidade e eficiência em detrimento dos vetores da impessoalidade, isonomia e competitividade. Importante salientar que todos esses princípios gozam da mesma estatura normativa, encontrando assento na Constituição Federal.

E se o legislador assim se posicionou com relação a situações de potencial competição para fins de contratação, reconhecendo a possibilidade de contratação direta em razão do diminuto valor, nos parece aplicável, com muito mais razão, essa mesma lógica nas relações decorrentes de união de esforços, de mútua colaboração, de vontades convergentes, nas quais não haja sequer repasse de verbas. Aqui deve vigorar a interpretação lógica do direito, na qual onde vigora a mesma razão, deve-se aplicar a mesma disposição, a mesma solução. Portanto, sendo possível a contratação direta em razão de pequeno valor, consoante expressa autorização legal, deve ser igualmente admitida a possibilidade também de celebração direta de convênio que não envolva repasse de valores.

Note-se que o legislador já havia levado em consideração o princípio da eficiência na ponderação dos vetores em jogo antes mesmo desse princípio ser alçado, ao menos expressamente, à condição de norma constitucional. A partir da reforma administrativa operada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que culminou, dentre outras coisas, na constitucionalização do princípio da eficiência, o exegeta passou a não mais poder, no processo interpretativo das regras, simplesmente ignorar o importante vetor hermenêutico da eficiência. Tão importante quanto os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, o princípio da eficiência passou a integrar o mesmo patamar principiológico, passando também a merecer igual observância e deferência pela

Administração Pública, consoante depreende-se da leitura do artigo 37 da Constituição Federal vigente.

Com a precisão que lhe é peculiar, o professor Carlos Ari Sundfeld, discorrendo sobre a mudança promovida com a constitucionalização do princípio da eficiência, assevera que:

Afinal, o que a constitucionalização do princípio da eficiência claramente promoveu foi um combate à rigidez e à homogeneidade excessivas que juristas brasileiros tinham passado a associar ao direito administrativo - e que, depois de 1988, vinham justificando com os princípios do art. 37. Para a ação administrativa ser eficiente é preciso que, autorizados por lei, os gestores possam usar, com a autonomia natural à gestão pública, soluções jurídicas heterogêneas, adaptáveis às variadíssimas situações com o que se defrontam.

Com a inclusão da eficiência, os demais princípios do art. 37 da CF, que não eram líquido bastante para encher as veias todas do direito administrativo, foram um pouco mais diluídos. Se desde o início já era demais atribuir a eles força quase divina, capaz de aglutinar por si todo o direito administrativo, depois da inclusão da eficiência é preciso aposentar o exagero de, por via de interpretações sempre redutoras, querer restringir artificialmente, por princípio, os espaços de autonomia dos legisladores e, na forma da lei, dos administradores públicos. (SUNDFELD, 2017. p. 177-178)

O adequado equilíbrio entre a Administração Burocrática e a Administração Gerencial é imprescindível para não se incorrer no preocupante engessamento da Administração Pública, fruto da sua excessiva burocratização. Nesse sentido, portanto, e como já vimos, a legislação que trata dos convênios atribui o chamamento público como requisito prévio e necessário somente à celebração de convênios onerosos.

Conquanto todos os fundamentos desenvolvidos até este ponto sejam voltados aos convênios propriamente ditos, nada obsta que o mesmo raciocínio seja aplicado aos acordos de cooperação estabelecido na Lei nº 13.019/2014, haja vista gozarem da mesma natureza jurídica convenial.

Como não envolvem transferência de recursos financeiros, os acordos de cooperação, conforme estatuído no inciso VIII-A, artigo 2º, da Lei nº 13.019/2014, podem ser compreendidos como convênios de natureza não financeira, seguindo assim a mesma lógica aplicada aos convênios sem repasse de recursos, regidos pelo artigo 116 da Lei nº 8.666/1993. Não se trata de aplicar a Lei Geral de

Licitações e Contratos aos acordos de cooperação, o que é vedado em seu artigo 84, mas tão somente de transplantar os mesmos fundamentos justificadores para a celebração direta de instrumentos dessa natureza aos acordos de cooperação, haja a vista a afinidade já demonstrada.

Mas nem precisaria deste esforço hermenêutico para concluir-se pela prescindibilidade, em regra, do chamamento público nos acordos de cooperação, haja vista o disposto no artigo 29 da Lei nº 13.019/2014, que categoricamente assentou a desnecessidade do procedimento quando não envolver “comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial”.

Sobre os acordos de cooperação, é importante salientar que tal instrumento não nasceu juntamente com a edição da Lei nº 13.019/2014, tomando assento neste diploma normativo apenas em 2015, com a publicação da Lei nº 13.204 que, conforme acima referenciado, promoveu substanciais alterações nos termos originais da Lei publicada em 2014.

Sua ausência, no entanto, não representou um completo vazio normativo, posto que o dispositivo que encabeçava a norma, posteriormente reformado pela Lei nº 13.204/2015, consignou expressamente tratar-se de uma lei que trazia normas gerais para as parcerias voluntárias que envolvessem ou não transferências de recursos financeiros.

Na sua redação original, a norma insculpida no artigo 29 aduzia que, com exceção das hipóteses expressamente previstas na Lei, a celebração de qualquer modalidade de parceria seria precedida de um estresse concorrencial denominado chamamento público. Complementarmente, o artigo 2º, inciso III, conceituava o termo “parceria” como qualquer modalidade de ajuste, com ou sem transferência voluntárias de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil para ações de interesse recíproco em mútua cooperação.

Por força desses normativos, a tese então difundida, com fulcro até mesmo em relevantes princípios reitores da Administração Pública, era a de que, em regra, a celebração dos ajustes não onerosos também deveria se submeter ao procedimento seletivo, admitindo-se apenas em tom excepcional e de maneira fundamentada a sua celebração direta.

Inovando no ordenamento jurídico, com a inclusão da figura do acordo de cooperação, o legislador, através da Lei nº 13.204/2015, restringiu a imposição da chamada pública apenas aos ajustes onerosos, ou seja, ao termo de colaboração e ao termo de fomento.

Com a nova redação do artigo 29, a observância obrigatória do procedimento de chamada pública passou a recair, no acordo de cooperação, somente em hipóteses específicas – conforme já aduzido, apenas quando o objeto da

cooperação envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial. Isso é reforçado no decreto regulamentador - Decreto nº 8.726/2016, artigo 6º, *caput*, inciso I e § 2º, inciso I -, que de forma idêntica ao artigo 29, impõe o chamamento público aos acordos de cooperação somente nestas hipóteses específicas. Tratam-se de hipóteses ligadas à disposição de bens públicos, no todo ou em parte, podendo ser reunidas no termo genérico “compartilhamento patrimonial”.

O próprio conceito legal de chamamento público, prevista no inciso XII, artigo 2º, da Lei, deixa de mencionar expressamente os acordos de cooperação ao contrário do que faz com os demais instrumentos de parceria, de caráter oneroso.

Há quem possa cogitar que esse silêncio talvez não fosse suficiente para o afastamento da regra da chamada pública como condição para celebração dos acordos de cooperação. Afinal de contas, lançando mão de métodos interpretativos e considerando o espaço interpretativo existente, poder-se-ia alegar que o caso seria de lacuna e não de silêncio eloquente.

Mas a redação do artigo 24, que traz cláusulas essenciais do edital de chamamento público, reforça a tese do descabimento, em regra, deste procedimento para os acordos de cooperação, uma vez que também ali deixa de mencioná-lo expressamente, ao contrário dos demais instrumentos de parceria, que ali estão textualmente referidos. Nos parece, novamente, que a preocupação do legislador a respeito de chamamento público estava toda voltada para as parcerias que envolvessem repasses de recursos financeiros.

Como técnica de alteração da Lei nº 13.019/2014, o legislador não entendeu por bem destacar um tópico específico para dispor sobre regras de celebração de acordos de cooperação. Sempre que, no seu entender, alguma regra tivesse que ser estendida aos acordos de cooperação, ou o legislador fez expressa menção a essa modalidade de parceria ou o legislador tratava os instrumentos de parceria de forma generalizada.

Os preceitos normativos que sugeriam uma possível interpretação de que o chamamento público seria condição indispensável para a celebração dos instrumentos convenientes de natureza não financeira foram alterados na Lei nº 13.019/2014 e passaram a ostentar uma redação clara e inequívoca de que, em regra, o chamamento público não seria aplicável.

Com as alterações promovidas, a Lei nº 13.019/2014 passou a contemplar uma terceira hipótese de celebração direta de parceria, ao lado das já existentes dispensa e inexigibilidade de chamamento público. Trata-se daquilo que passaremos a chamar de *inaplicabilidade* de chamamento público, conforme previsto no já mencionado artigo 29. É que o artigo 29 apresenta os casos em que será exigido o chamamento público para escolha do parceiro, sendo que naquelas

hipóteses não mencionadas no dispositivo, estaremos diante justamente dos casos de *inaplicabilidade* da imposição legal para a realização do procedimento.

Em resumo, com reforço no que dispôs o parágrafo 4º, do artigo 32, da Lei nº 13.019/2014, incluído pela Lei nº 13.204/2015, três passaram a serem as hipóteses de celebração direta de parcerias: o chamamento público dispensável (art. 30), a inexigibilidade de chamamento público (art.31) e o novo chamamento público *inaplicável* (art. 29). O legislador teve a preocupação de articular adequadamente os dispositivos que tratam da celebração direta de parceria, de modo a garantir a ordem lógica das disposições normativas.

Em suma, acerca dos acordos de cooperação, extrai-se do texto legal a norma de que "os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público" (regra), "exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei" (exceção).

Em artigo intitulado "O Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil", Valtuir Pereira Nunes discorre acerca da desnecessidade de chamada pública para a formalização de acordos de cooperação:

No que se refere ao terceiro tipo de parceria, o Acordo de Cooperação, em que não há a transferência de recursos financeiros, é desnecessário realizar-se chamamento público para a sua celebração (como explicitado no art. 29, com a redação dada pela Lei nº 13.204/2015). No entanto, ainda que sem transferência de recursos, se o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, o chamamento público torna-se obrigatório, também nessa modalidade de parceria. (NUNES, 2015, p. 24)

411

No mesmo sentido, Samira de Vasconcelos Miguel, em artigo nominado "Lei 13.019/14 – Acordos de Cooperação e Plano de Trabalho – Aspectos Práticos":

Os acordos de cooperação, como já referido acima, são parcerias envolvendo entes públicos e organizações da sociedade civil, nas quais não há qualquer transferência de recurso entre o ente público e a organização, estando sua conceituação e requisitos descritos no artigo 2º., inciso VIII-A da Lei 13.019/14, bem como nos artigos 5º. e 6º do Decreto 8.726/16. Em nível de Estado e Município de São Paulo, as normas acima referidas não foram melhor explicitadas ou adequadas à realidade local, estando as

organizações, pelo menos no nível das contratações do Estado e do Município de São Paulo, em relação aos acordos de cooperação, abrangidas pela legislação em nível federal, apenas. Em razão de não envolverem transferência de recursos do ente público para a organização da sociedade civil, está dispensada a realização, pelo ente da administração, em quaisquer dos três níveis (federal, estadual e municipal), do chamamento público. (MIGUEL, 2016)

Thiago Marrara e Natália de Aquino Cesário são de opinião semelhante, como se verifica do artigo denominado "Chamamento público para parcerias sociais – comentários à Lei n. 13.019/2014". A celebração de acordos de cooperação que não contemplem compartilhamento patrimonial poderia ser tranquilamente formalizada sem o procedimento de chamamento público.

O chamamento público constitui um procedimento seletivo padrão para a celebração de parcerias de fomento do Estado com as organizações da sociedade civil. No entanto, há quatro exceções previstas na Lei nº 13.019 à sua aplicabilidade, quais sejam: 1) a contratação direta de acordo de cooperação; 2) a contratação direta de termos de colaboração ou fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais; 3) as hipóteses de dispensa e 4) as hipóteses de inexigibilidade de chamamento público.

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

O art. 24 da Lei n. 13.019/2014 não menciona o acordo de cooperação ao explicitar a necessidade de realização de chamamento público para a celebração de parcerias, referindo-se tão somente ao termo de colaboração e termo de fomento. A razão para isso é simples: como o acordo não pode gerar ao Estado o dever de repassar recursos financeiros à OSC, a celebração de um acordo não prejudica a celebração de outros sem limitação quantitativa. Não há escassez, razão pela qual o chamamento não precisa ser realizado como instrumento de proteção da isonomia, tal como se confirma da leitura do art. 29 da Lei n. 13.019/2014, com redação dada pela Lei n. 13.204/2015 (MARRARA, 2016, p. 453-473).

Há, todavia, opiniões em sentido contrário, como é o caso de Guilherme Dicesar Martins de Araújo Goncalves e Ilko Machado de Carvalho (2019, p. 137-138). Malgrado a literalidade do artigo 29 da Lei nº 13.019/2014, defendem que o prévio chamamento público deve ser entendido como regra para a regular celebração dos acordos de cooperação:

Todavia, com a nova redação dada pela Lei nº 13.204/2015 aos arts. 24, caput, e 29 da Lei nº 13.019/2014, pretendeu-se inverter a dinâmica inicialmente estabelecida, transformando em regra a não realização de chamamento público prévio à celebração de acordos de cooperação com organizações da sociedade civil e sem qualquer menção à obrigatoriedade de fundamentação do ato pelo administrador público, em patente afronta a princípios caros à Administração Pública, como os da igualdade, impessoalidade e moralidade, já relacionados anteriormente, bem assim os da publicidade, motivação, interesse público e eficiência. (GONÇALVES; MACHADO, 2019, p. 137-138)

Deve-se ter em vista que, ainda que o legislador detenha competência para autorizar a dispensa de realização de procedimento seletivo em determinadas situações, admitindo assim a escolha direta por parte do administrador público, a opção administrativa só encontrará amparo constitucional nas hipóteses em que comprovadamente o interesse público for melhor alcançado com a supressão de tal procedimento ou, em outras palavras, situações em que a realização do procedimento de seleção for implicar em ônus demasiadamente superior aos benefícios decorrentes de sua implementação.

Sublinhe-se que a obrigatoriedade de prévia realização de procedimento de seleção, seja licitação, chamamento público ou qualquer denominação que se queira atribuir, em nada se relaciona com a previsão de contraprestação pecuniária ou repasse de recursos no instrumento que se pretende celebrar.

A imperatividade decorre da existência de mais de um interessado em firmar avença com a Administração Pública somada à possibilidade de competição, o que naturalmente gera para o administrador público o dever de viabilizar a concorrência, a fim de que a escolha administrativa recaia sobre a proposta mais vantajosa, entendendo-se a vantagem não sob o viés exclusivamente econômico, mas sim como a qualidade atribuível àquilo que melhor atende ao interesse público e, em última instância, à coletividade (GONÇALVES; CARVALHO, 2019, p. 137-138).

Outro ponto digno de nota e que merece um adequado enfrentamento está no outro argumento suscitado no mesmo trabalho para justificar a regra do chamamento público nos acordos de cooperação:

Desse modo, a interpretação do quanto consignado no art. 29 da Lei nº 13.019/2014 não deve ser feita de forma isolada e, principalmente, ignorando mandamento constitucional. Além disso, há que se considerar a regulamentação trazida pelo Decreto nº 8.726/2016, que estendeu aos acordos de cooperação as disposições do capítulo referente ao chamamento público, naquilo que couber (art. 6º, I), conferindo, assim, nota de excepcionalidade à previsão do aludido art. 29 no sentido de que os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público (GONÇALVES; CARVALHO, 2019, p. 139).

Trata-se de evidente equívoco buscar a interpretação de lei a partir do decreto, haja vista que o fundamento de validade do decreto regulamentador é justamente a lei. Não pode excedê-lo ou contradizê-lo. O decreto deve ter a função de esmiuçar aquilo que foi estabelecido em lei, buscando o seu fiel cumprimento, mas nunca conflitar com ela.

Esta é a função dos decretos regulamentadores, o que não é pouco. Isto é o que consta da Constituição Federal, em seu artigo 84, inciso IV, que atribui ao chefe do Executivo a tarefa de expedir regulamentos para a fiel execução da lei. Ou seja, não pode o decreto de execução, a pretexto de assegurar a fiel execução da lei, inovar na ordem jurídica, muito menos subvertê-la. Dessa forma, eliminadas devem ser as interpretações das normas regulamentares que desrespeitem o disposto nas leis que regulamentam.

Mas a rigor, o Decreto nº 8.726/2016 não excedeu os seus limites. Fica claro que o seu artigo 6º, inciso I remete à aplicação do Capítulo II (“Do Chamamento Público”) aos acordos de cooperação “no que couber” (*caput*), ou seja, “quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial” (artigo 29, parte final). Portanto, a análise acima proposta para a interação entre a Lei nº 13.019/2014 e o Decreto nº 8.726/2016 nos parece invertida.

Nada obstante, o entendimento acima encontrou eco na Procuradoria-Geral Federal, como se verifica da ementa do Parecer n. 00001/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal:

Parecer n. 00001/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU



Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. ACORDO DE COOPERAÇÃO. EXIGÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE PRÉVIO CHAMAMENTO PÚBLICO OU CREDENCIAMENTO. ADEQUAÇÃO À LEGISLAÇÃO VIGENTE. ART. 29 DA LEI Nº 13.019/2014 C/C ART. 6º, §2º, I, DECRETO Nº 8.726/2016. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL DE NÃO REALIZAÇÃO DE PRÉVIO CHAMAMENTO PÚBLICO.

I – A previsão contida no art. 29 da Lei nº 13.019/2014 de celebração de acordo de cooperação sem chamamento público deve ser lida em conjunto com art. 6º, §2º, I, do Decreto nº 8.726/2016 e interpretada conforme Constituição Federal. É uma excepcionalidade que só subsiste diante de justificativa prévia e considerando a complexidade da parceria e o interesse público, incidindo o disposto no art. 32 da mesma Lei, inclusive no que concerne à possibilidade de impugnação da justificativa apresentada.

II – O chamamento público terá lugar nas situações em que existir mais de uma entidade privada potencialmente interessada em firmar avença com Administração, sem que se possa com todas celebrar parceria, conjugada com possibilidade de competição, enquanto o credenciamento caberá quando a Administração Pública estiver disposta a celebrar acordo de cooperação com todas as entidades que demonstrarem interesse em executar objeto por ela delimitado, sem que a escolha de uma entidade privada implique em detrimento de outra(s).

III - O chamamento público não será realizado quando configurada hipótese de dispensa ou inexigibilidade ou quando houver justificativa prévia considerando complexidade da parceria interesse público. Entretanto, em caso de procedência de eventual impugnação à justificativa apresentada, deverá ser realizado respectivo chamamento público.

IV - O entendimento do PARECER 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU acerca do prévio chamamento público aplica-se também aos ajustes com entidades privadas com fins lucrativos, ressalvada a inexigibilidade quando objeto do projeto for considerado, pela área técnica da Administração, como único capaz a atender à sua demanda ou em razão da inexistência de competição.

A partir da técnica da interpretação conforme a Constituição Federal e em conjunto com o disposto no Decreto nº 8.726/2016, o Parecer n. 00001/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU chegou à conclusão de que a melhor interpretação ao artigo 29 seria aquela que estabelece o chamamento público como regra até mesmo para os acordos de cooperação. O Parecer se escora o inciso XXI, do artigo 37, da Constituição Federal e nos princípios elencados no *caput* desse mesmo artigo, especialmente os princípios da igualdade, da moralidade e da impessoalidade.

Cumpre-nos salientar, em primeiro lugar, que o disposto no inciso XXI dirige-se aos casos de licitação e contratação pública. A Lei nº 13.019/2014 não regulamenta o disposto nessa norma constitucional. Referida Lei tem como propósito regular os convênios celebrados entre entidades públicas e organizações privadas sem fins lucrativos (termo de fomento, termo de colaboração e acordo de cooperação), que são instrumentos distintos dos contratos.

Em segundo lugar, admitindo a aplicação desse dispositivo para os casos de convênios, não se pode olvidar o trecho inicial desse dispositivo, no qual o constituinte reconhece a possibilidade de contratação sem procedimento seletivo, atribuindo ao legislador infraconstitucional a competência para definir essas situações.

Em terceiro lugar, tão importante quanto os princípios da impessoalidade, moralidade e igualdade, são os princípios da eficiência e da economicidade, que, como já salientado linhas acima, gozam da mesma estatura constitucional dos citados princípios. Diante desse mesmo *status*, importante que seja realizado um dimensionamento de peso dos princípios em conflito para a identificação no caso concreto de qual princípio será atribuído maior peso.

Portanto, apesar do peso da adesão ao entendimento veiculado no Parecer n. 00001/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU, não nos parece ser esta a melhor interpretação a ser conferida ao artigo 29, que textualmente afasta a regra do chamamento público para os acordos de cooperação, excepcionado tal procedimento tão somente nas hipóteses de compartilhamento patrimonial. Ou seja, nos acordos de cooperação, nos parece que a chamada pública representa uma exceção.

Parece haver aqui certo grau de *superinterpretação*, por extrair sentido contrário ao da lei, excedendo os seus limites semânticos, sendo pertinente lembrar Umberto Eco (1995, p. 81), para quem “frequentemente os textos dizem mais do que o que seus autores pretendiam dizer, mas menos do que muitos leitores incontinentes gostariam que eles dissessem”. A superinterpretação evidencia uma leitura inadequada dos textos legais, à caça de normas que

extrapolam a moldura normativa estabelecida pelo legislador. Consiste numa verdadeira imposição da vontade do intérprete sobre o sentido lógico-semântico possível de ser extraído do texto normativo, assim desrespeitando a intenção que o legislador quis conferir ao texto, claramente no sentido de afastar a regra do chamamento público para os acordos de cooperação.

A vontade do legislador ficou bem definida ao formular a Lei nº 13.204/2015. Alterando o disposto nos artigos 24 e 29, demonstrou a sua intenção inequívoca em permitir a celebração direta dos acordos de cooperação que não envolvam compartilhamento patrimonial. Qualquer interpretação contrária a essa intenção legislativa não parece ser admitida. O parágrafo 4º, do artigo 32, da Lei nº 13.019/2014 confirma essa desnecessidade.

Apesar das críticas dirigidas ao apego demorado ao método gramatical de interpretação, não se pode negar a importância desse método interpretativo, na medida em que desempenha relevante função de fixador de balizas para a atividade criativa do intérprete. Funciona, portanto, como ponto de partida e de chegada do hermenêuta. Serve como um limitador da própria interpretação. A interpretação gramatical cria uma moldura normativa que separa as opções interpretativas que são legítimas, isto é, que estão dentro dessa moldura, daquelas consideradas ilegítimas, ou seja, que estão fora dessa moldura.

Da análise do significado exato do texto legislativo, não nos parece ser possível concluir que, onde está escrito que "os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público", seja possível, sem incorrer em interpretação *contra legem*, a inversão dessa disposição normativa para acomodar a compreensão de que o chamamento público é obrigatório também nos acordos de cooperação, como regra, ainda que tal compreensão se pretenda arrimada no princípio instrumental da interpretação conforme a Constituição.

Como é cediço, o princípio da interpretação conforme a Constituição pode atuar tanto como princípio de interpretação como técnica de controle de constitucionalidade. Como princípio de interpretação, decorre da junção de dois outros princípios - o princípio da supremacia da Constituição e o princípio da presunção de constitucionalidade das normas.

Diante de interpretações possíveis, o hermenêuta, valendo-se da interpretação conforme a Constituição, busca desvendar o sentido da norma que melhor se compatibilize com a Constituição. Entretanto, é preciso insistir que o princípio da interpretação conforme encontra limites nas possibilidades semânticas do texto, de modo a impedir que o intérprete se imiscua na atividade legiferante, funcionando como um verdadeiro legislador positivo.

A partir dos textos legais analisados, não nos parece que haja espaço de decisão possível para a interpretação que torne regra o chamamento público aos

acordos de cooperação regidos pela Lei nº 13.019/2014. Na realidade, tal interpretação, ainda que de forma implícita, nega vigência ao artigo 29, extirpando-o do ordenamento jurídico.

Em tempos de "euforia principiológica" é sempre bom lembrar que as regras devem ser igualmente respeitadas e que a função interpretativa dos princípios deve ser exercida nos exatos limites do espaço de interpretação das regras. Em muitos casos, a menção a um princípio constitucional passa a ser empregada como palavra mágica que autoriza o intérprete a atingir qualquer conclusão.

Relembrando novamente Carlos Ari Sundfeld, é preciso aposentar o exagero de, por via de interpretações sempre redutoras, querer restringir artificialmente, por princípio, os espaços de autonomia dos legisladores e, na forma da lei, dos administradores públicos. Necessário coibir os exageros exegéticos, conforme apontado com precisão por Thiago Cardoso Araújo (2008) em seu artigo "Pode o bispo andar em 'L'? Quando os princípios são aplicados sem regras. Vimos que uma das funções dos princípios é o de norma fundante do ordenamento jurídico, de modo que ao legislador cabe, no exercício da função legiferante, no ato da produção normativa, levá-los em consideração. Ao elaborar uma lei, o legislador faz esse dimensionamento, e não se pode negar que ele assim procedeu quando admitiu a possibilidade de celebração de acordos de cooperação sem chamada pública. Como já aduzimos outrora, o legislador, ao dispor sobre a possibilidade de celebração direta de acordos de cooperação, seguiu a mesma razão legislativa adotada para as hipóteses de dispensa de licitação em contratações de diminuto valor (art. 24, I e II), preservando, assim, a unidade e coerência que deve existir em todo o ordenamento jurídico.

Trata-se, nada mais, de ponderação de princípios levada a cabo pelo legislador, não sendo aconselhável utilizar esses próprios princípios para fundamentar uma supérstite ponderação, que terminaria por anular aquela já operada pelo legislador, investido de função estatal que lhe é própria.

Por tudo que expusemos, com apoio principalmente nos limites semânticos do artigo 29 da Lei nº 13.019/2014 e no princípio da eficiência, que lhe dá lastro, é possível defender que, para a celebração dos convênios de natureza não financeira e para os acordos de cooperação em que não haja qualquer tipo de compartilhamento patrimonial, não há necessidade de realização de chamamento público.

Chega-se a essa conclusão, seja pela análise da vontade objetiva da lei (pela sua literalidade da norma), seja pela presumível vontade do legislador, investigada com base no princípio da eficiência. Parece-nos ser essa a adequada interpretação da Lei nº 13.019/2014, notadamente seus artigos 24 e 29, *caput*, que

apontam sempre no sentido da desnecessidade de chamamento público para os acordos de cooperação que não envolvam compartilhamento patrimonial.

Importante registrar, a despeito dos argumentos construídos ao longo deste artigo, que a Administração, malgrado não esteja obrigada a promover chamada pública para a celebração de acordos de cooperação, com exceção das hipóteses previstas em Lei, deve demonstrar, sempre e de maneira motivada, a importância da parceria formalizada para a consecução de suas finalidades institucionais, para a maximização de suas metas e, principalmente, para a promoção do interesse público.

Assim, a exposição das razões que ensejam a celebração do ajuste tem essencial importância, acompanhada de regular publicidade e transparência que devem ser observadas também em ajustes dessa natureza.

Note que o ônus argumentativo do gestor acerca da celebração direta dos acordos de cooperação não recairá sobre o porquê da não realização do chamamento público, vez que isso está bem claro na lei, mas sim sobre o porquê da escolha de determinada parceira, demonstrando o interesse público que será alcançado em razão do ajuste firmado.

Por fim, uma última nota a respeito desse assunto. Na hipótese do artigo 29 da Lei nº 13.019/2014, não se cogita ver uma vedação legal a que o administrador proceda ao prévio chamamento público, mesmo não havendo compartilhamento patrimonial. Ele não está impedido de realizar um procedimento seletivo, desde que as circunstâncias e a eficiência justifiquem tal conduta. Ele só não está obrigado a tanto.

III. CONCLUSÃO

Com amparo nos argumentos expostos, ainda que tributado o devido respeito às vozes dissonantes, buscou-se afirmar a desnecessidade do procedimento prévio de chamamento público para a celebração dos acordos de cooperação da Lei nº 13.019/2014, como regra. Isto é, quando não envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, nos literais termos do seu artigo 29, não há a obrigatoriedade do prévio procedimento de seleção.

Com isto, não se pretendeu afirmar que a administração pública estaria impedida de realizar o chamamento público para a celebração de acordos de cooperação que não tivessem compartilhamento patrimonial, da mesma forma que não estaria impedida no caso de convênios que não envolvessem a transferência de recursos financeiros (não onerosos) - fora do escopo da Lei nº 13.019/2014.

Busca-se apenas fugir a um aparente “fetiche” do chamamento público, muitas vezes erigido como um procedimento necessário para a regularidade das relações de mútua cooperação (convênios *lato sensu*), ainda que a legislação assim não exija nem se mostre eficiente assim proceder.

Na realidade, defende-se que a administração pública, a seu discricionário mas fundamentado interesse, possa realizar procedimentos de seleção das melhores propostas de projetos de mútua cooperação, com entidades privadas sem fins lucrativos, sem repasse de recursos financeiros ou compartilhamento patrimonial, desde que as circunstâncias e os princípios da eficiência assim o reclamem, sem que, no entanto, esteja obrigada a tanto, haja vista os custos envolvidos com tais procedimentos, que em muitos casos não compensam a sua utilização.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Thiago Cardoso. Pode o bispo andar em “L”? Quando os princípios são aplicados sem regras. **Revista de Direito – PGE – RJ**, v. 8, 2008. Disponível em: <<https://www.pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTI1OQ%2C%2C>>.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

ECO, Umberto. **Os Limites da Interpretação**. São Paulo: Perspectiva, 1995.

GONÇALVES, Guilherme Dicesar Martins de Araújo; CARVALHO, Ilko. Procedimento de Manifestação de Interesse Social e Atuação em Rede. *In*: MENDES, Michelle Diniz (Coord). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, p. 135-142, 2019.

MIGUEL, Samira de Vasconcelos. **Lei 13.019/14 – Acordos de Cooperação e Plano de Trabalho – Aspectos Práticos.**, Instituto Legislativo Paulista, 28 e 29 de novembro de 2016, São Paulo. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=22029>>.

MARRARA, Thiago; CESÁRIO, Natália de Aquino. Chamamento público para parcerias sociais – comentários à Lei n. 13.019/2014. **Revista Digital De Direito Administrativo**, v. 3, n. 2, p. 453-473, 2016.

NUNES, Valtuir Pereira Nunes. **O Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. 2015. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/textos_diversos_p_ente_fino/ARTIGO%20SOBRE%20O%20MROSC%20-%20VALTUIR%20NUNES.pdf>.

BRASIL. AGU. Parecer n. 00001/2016/DEPCONSUCPCV/PGF/AGU. 2016. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/238681>. Acesso em: 21/06/2018.

BRASIL. AGU. Parecer n. 00004/2016/DEPCONSUCPCV/PGF/AGU. 2013. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/238681>. Acesso em: 23/06/2018.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.