Sustentabilidade na Lei nº 13.019/2014 (Estatuto das Parcerias)*

Sustainability in Law No 13.019/2014 (Partnership Statute)

*Jenifer Weber***

*Inácio Fabiano Lermen****

*Leonardo da Rocha de Souza*****

RESUMO

A Lei nº 13.019/2014 (Estatuto das Parcerias) surgiu para regular as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil.

* Artigo recebido em 11 de julho de 2018 e aprovado em 29 de agosto de 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v278.2019.80055>

** Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, RS, Brasil. E-mail: weber.jenifer92@gmail.com. Bacharel em direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS).

*** Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, RS, Brasil. E-mail: iflermen@ucs.br. Mestre em direito e bacharel em direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS).

**** Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, SC, Brasil. E-mail: leorochasouza@gmail.com. Pós-doutorado em direito (UFRGS). Doutor e mestre em direito (UFRGS). Bacharel em direito (Unisinos). Especialista em ética e filosofia política (UCS). Diplomado pela Escola Superior da Magistratura (Ajuris). Professor efetivo da Universidade Regional de Blumenau (Furb) (2017-atual). Vice-líder do grupo de pesquisa CNPq/Furb “Direitos Fundamentais, Cidadania e Justiça”. Procurador do município de Caxias do Sul-RS (2009-17). Professor adjunto da Universidade de Caxias do Sul, com atuação na graduação em direito e no Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito como membro do corpo permanente (2014-17).

Nessa lei, a sustentabilidade é citada como um dos requisitos que devem ser observados pelas entidades que almejam firmar parcerias com o ente público. Todavia, o texto legal é superficial, deixando de detalhar a forma como será analisada a sustentabilidade nos projetos propostos pelas entidades. Com isso, as entidades e o Estado ficam sem parâmetros para avaliar sua efetividade. Observou-se que a sustentabilidade, apesar de amplamente discutida, nem sempre vem acompanhada de resultados e ações efetivas, mesmo diante do dever constitucional de proteção do meio ambiente por parte do poder público e da coletividade. O objetivo deste artigo é analisar essa problemática, utilizando o método de abordagem dedutivo, partindo da interpretação das normas acerca das parcerias entre o poder público e a iniciativa privada e o que se entende por sustentabilidade e desenvolvimento sustentável.

PALAVRAS-CHAVE

Serviços públicos — Estatuto das Parcerias — sustentabilidade — gestão ambiental

ABSTRACT

The Law No 13.019/2014 (Partnership Statute) was created to regulate partnerships between Public Administration and civil society organizations. In the law 13.019/2014, sustainability is cited as one of the requirements that must be observed by entities that want to establish partnerships with the public entity. However, the legal text is superficial, since it only mentions sustainability as a requirement for partnerships, failing to detail how it will be analyzed in the projects proposed by the entities, thus causing an uncertainty both for the entities and for the State to evaluate effectiveness. It is observed that sustainability, although widely discussed, is not always accompanied by effective results and actions. The objective of this article is to verify how the Partnership Statute contemplates the sustainability. The method used is the deductive one, based on the interpretation of the norms about the partnerships between the public power and the private initiative and what is meant by sustainability and sustainable development.

KEYWORDS

Public services — Partnerships Statute — sustainability — environmental management

1. Introdução

A administração pública tem contado com a parceria de organizações da sociedade civil para a realização do interesse público. Para regular essa parceria, diversas regras têm surgido. Uma das mais recentes é a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, conhecida como Estatuto das Parcerias, que, além de estabelecer o regime jurídico dessas parcerias em regime de mútua cooperação, define que elas devem servir “para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação”, conforme consta em sua ementa.

Tendo em vista as responsabilidades do Estado em relação à proteção ao meio ambiente e o papel da sociedade civil como corresponsável em defendê-lo, busca-se fazer uma análise da Lei nº 13.019/2014 (Estatuto das Parcerias) para verificar se contempla o bem-estar social e se atende às expectativas do ente público e da sociedade civil no que diz respeito à sustentabilidade e ao desenvolvimento sustentável.

O método de abordagem empregado no presente trabalho é o dedutivo, partindo da interpretação das normas acerca das parcerias entre o poder público e a iniciativa privada e o que se entende por sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. Como instrumentos de pesquisa são utilizadas leituras de entendimentos doutrinários em livros e artigos científicos, além das legislações, com destaque para o Estatuto das Parcerias, com uma análise interpretativa, buscando entender o problema levantado e a aferição de conclusões sobre o assunto.

Divide-se o estudo do tema em dois capítulos, para auxiliar na compreensão e estudo. O primeiro capítulo trata das parcerias entre administração pública e sociedade civil por meio da Lei nº 13.019/2014. Em um primeiro momento aborda-se o terceiro setor e as características dos contratos voluntários (2.1) e depois trata-se da fiscalização do poder público nos contratos com o terceiro setor (2.2).

Nesse capítulo é abordado o surgimento do chamado terceiro setor influenciado pelos movimentos sociais dos anos 1970 e 1980 e as parcerias firmadas com o Estado, bem como as características desses vínculos e a classificação das inúmeras entidades que formam a sociedade civil. Também é estudada a relevância social dos serviços executados por entidades privadas com a fiscalização do ente público. Realiza-se uma análise das diversas formas

de vínculos voluntários firmados a partir da Lei nº 13.019/2014, considerada um marco regulatório entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Ao final do capítulo, aborda-se a obrigação estatal em fiscalizar a execução dos projetos desenvolvidos pelas entidades privadas, bem como os mecanismos existentes no Estatuto das Parcerias para a execução dos serviços propostos.

O segundo capítulo trata mais detidamente da sustentabilidade no Estatuto das parcerias, iniciando com um estudo sobre a administração pública e o dever de sustentabilidade (3.1), passando-se, em seguida, a abordar a busca da sustentabilidade na parceria com entes privados (3.2). Ao final, busca-se identificar os deveres de sustentabilidade da administração pública na parceria com entes privados (3.3).

Para a elaboração desse capítulo partiu-se da premissa de que o Estado tem a obrigação de buscar ações sustentáveis, uma vez que o ente público deve garantir os direitos fundamentais, entre os quais o direito ao meio ambiente sadio às gerações atuais e futuras. A partir da temática da sustentabilidade na administração pública, são abordados os institutos jurídicos utilizados nas contratações e parcerias firmadas entre o Estado e a administração pública.

2. As parcerias entre administração pública e sociedade civil na Lei nº 13.019/2014

Neste tópico são abordadas as parcerias realizadas entre o Estado e a sociedade civil, contextualizando o surgimento do terceiro setor e sua influência na forma de gerenciamento do Estado e as características dos contratos celebrados entre o ente público e a iniciativa privada. Ao final é exposto o dever do ente público de fiscalizar a execução das atividades objeto das parcerias.

2.1 O terceiro setor e as características dos contratos voluntários

Em um primeiro momento é importante contextualizar o significado dos termos primeiro, segundo e terceiro setor para, posteriormente, analisar esse último e como ele interage com a administração pública nos contratos administrativos de um modo geral.

O “Estado, ou Primeiro Setor, é integrado por agentes públicos que atuam em prol do interesse público ou coletivo, ou seja, canaliza suas ações para satisfazer os interesses da coletividade”. É constituído pela administração pública e o próprio Estado na função de garantidor da execução de serviços considerados públicos. Já “o Mercado, assim entendido o setor composto por agentes privados que agem com vistas à satisfação de interesses privados ou particulares”, é a expressão do mercado capitalista da sociedade atual e que forma o segundo setor.¹

Em meio a essa dicotomia entre o setor público e o setor privado tem-se o terceiro setor, que “congrega iniciativas de natureza privada que, independentemente de qualquer colaboração do Estado, agem com vistas à realização de interesses coletivos ou do interesse público” nas ocasiões em que o ente público é omissor. O terceiro setor pode ser, ainda, uma “instância de pressão pública e de controle social sobre as atividades governamentais. É integrado pelas chamadas Organizações da Sociedade Civil”.²

Portanto, o primeiro setor refere-se ao Estado, o segundo ao mercado e o terceiro trata-se daquelas entidades que não pertencem ao Estado nem possuem um caráter lucrativo, porém atuam em colaboração com ele e em prol da coletividade com o objetivo de cumprir demandas de interesse público que o Estado não consegue executar sozinho. Por vezes, recebe auxílio por parte do Estado para execução de suas atividades, se “atender a determinados requisitos impostos por lei e que variam de um caso para outro; uma vez preenchidos os requisitos, a entidade recebe um título, como o de utilidade pública, o certificado de fins filantrópicos, a qualificação de organização social”.³

A atuação da sociedade civil na complementação do Estado tem como marco histórico a Segunda Guerra Mundial, período em que o mundo passava por diversas mudanças nas esferas políticas, econômicas e sociais. Tendo em vista que o pós-guerra trouxe um aumento da pobreza e diversos conflitos sociais, a sociedade se viu na responsabilidade de desenvolver atividades que promovessem o bem-estar social. Especificamente na América Latina, os anos 1970 marcaram o surgimento dessas organizações “atuando

¹ STORTO, Paula Raccanello; REICHER, Stella Camlot. Elementos do direito do terceiro setor e o marco regulatório das organizações da sociedade civil. *Revista Pensamento e Realidade*, v. 29, n. 2, p. 21, 2014.

² *Ibid.*, p. 21.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 566.

fortemente na redemocratização dos países, com ações voltadas para uma política social de desenvolvimento comunitário e para a execução de atividades de assistência e serviços nos campos de consumo, educação de base e saúde, entre outros”.⁴

Em estudos feitos em diversas regiões do globo, os movimentos associativos ganham força entre os anos 1970 e 1980. Os que mais se destacam são os movimentos das minorias como indígenas, étnicas, ecológicas e de consumidores que posteriormente tornaram-se organizações não governamentais.⁵ Nesse período, o Brasil passou por uma mudança de paradigma na forma de gerenciamento do Estado, pois começaram a surgir as organizações não governamentais que posteriormente passaram a integrar o denominado terceiro setor. “Tais entidades, imbuídas de ideais fortemente identificados e orientadas por laços de solidariedade e voluntariedade, traziam consigo formas de organização inerentes ao espírito dos movimentos sociais.”⁶

A partir de 1990 houve uma reformulação do Estado que culminou em uma desestatização de diversos serviços públicos. Foi um período marcado por um grande número de privatizações e celebração de convênios entre o poder público e a iniciativa privada que passaram a ter novas diretrizes, “mais especificamente com a edição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995”. Após a reforma estatal os serviços públicos diminuíram seu caráter burocrático para assumirem uma proposta gerencial, na qual as entidades privadas incumbiram-se de executar serviços que antes eram prestados pelo Estado.⁷

Portanto, com a nova forma de gerenciar a sociedade, as organizações não governamentais fortaleceram-se, pois o Estado perde força devido à incapacidade gerencial, com dificuldades em solucionar suas demandas.

⁴ ALBUQUERQUE, Antonio Carlos Carneiro de. *Terceiro setor: história e gestão de organizações*. São Paulo: Summus, 2006. p. 23.

⁵ FERNANDES, Rubem César. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p. 16.

⁶ QUITES, Henrique Lima. Terceiro setor. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 34, n. 4, p. 1, 2017.

⁷ *Ibid.*, p. 1. “Uma alteração relevante dos tempos contemporâneos foi a assunção pela sociedade civil de parcelas significativas de encargos necessários à satisfação dos direitos fundamentais. Tomou-se consciência de que o Estado não dispõe de condições de satisfazer todas as necessidades de cunho geral. A atuação estatal vai sendo subsidiada ou, mesmo, substituída por organizações privadas e esforços individuais. Esse conjunto de entidades e esforços costuma ser designado como terceiro setor, e é composto preponderantemente pelas ditas organizações não governamentais (ONGs).” JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Thomson Reuters, 2013. p. 93.

Desse modo, o Estado investe nessas entidades sem fins lucrativos para desenvolver trabalhos em suas comunidades. Devido à grande relevância que as organizações não governamentais passaram a ter desde a década de 1990, o ente público viu a necessidade de aperfeiçoar essas parcerias legislando sobre o assunto, instituindo o chamado “Novo Marco Regulatório” que, após inúmeras procrastinações, finalmente entrou em vigor no ano de 2016 para União, estados e Distrito Federal e, em 1º de janeiro de 2017, para os municípios. Essa inovação criou inúmeros desafios para a administração local, uma vez que diversas parcerias que já existiam há anos precisaram ser revistas para se enquadrarem à nova lei.⁸

A mudança da legislação foi bem-vinda, pois distinguiu as parcerias entre entidades estatais e aquelas celebradas entre uma entidade estatal e uma entidade privada, conforme Mânica:

Como se sabe, a Lei 13.019/14, com centenas de modificações trazidas pela Lei n. 13.204/15, limitou de modo bastante contundente a possibilidade de celebração de convênios entre o Poder Público e as entidades do terceiro setor. Isso porque, finalmente, o legislador brasileiro reconheceu um equívoco histórico, consistente na normatização equivalente entre ajustes celebrados entre duas entidades estatais (o que se pode denominar de “convênios públicos”) e ajustes celebrados entre uma entidade estatal e uma entidade privada (o que se pode denominar de “convênios público-privados”).⁹

Antes da Lei nº 13.019/2014 já havia algumas legislações que regulavam as cooperações entre a sociedade civil e o Estado, como a Lei nº 9.637/1998, que “foi pioneira ao listar as características necessárias para que pessoas jurídicas de direito privado sejam classificadas como Organizações Sociais”. Em seguida surgiu a Lei nº 9.790/1999, “disciplinando as entidades que passaram a ser denominadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)”.¹⁰

⁸ Henrique Lima Quites, Terceiro setor, op. cit., p. 2.

⁹ MÂNICA, Fernando Borges. Revendo os convênios com o terceiro setor: o que mudou a partir da Lei n. 13.019/14. *Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR*, a. 2, n. 2, p. 5, ago. 2017.

¹⁰ RENZETTI, Bruno Polonio. Marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil à luz do direito administrativo global. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 4, n. 1, p. 97-98, 2017. “Há semelhanças entre as Oscip e as OS, pois ambas são entidades privadas que, uma vez

O advento do Estatuto das Parcerias, por ter uma abordagem geral sobre os acordos firmados entre as partes, complementa as legislações já existentes, uma vez que “não as aniquila, a partir da configuração de um novo ‘modelo’ para pessoas jurídicas de direito privado que, ao desenvolver atividades de interesse público, se colocam em uma posição de convergência com a Administração Pública”,¹¹ ou seja, simplesmente age como um norte a fim de possibilitar um trabalho conjunto e com um certo padrão entre as parcerias entre setor público e privado.

A Lei nº 13.019/2014 veio para regulamentar as parcerias entre a sociedade civil e o ente público em regime de cooperação mútua por meio de termos de colaboração, termos de fomento ou acordos de cooperação,¹² que são institutos muito parecidos em seu conteúdo, uma vez que todos têm o intuito de firmar parcerias para a execução de serviços públicos de interesse comum. Além disso, o Estatuto das Parcerias “traz um procedimento licitatório diferenciado para a celebração dos Termos de Colaboração e de Fomento, denominado de Chamamento Público”.¹³

O chamamento público é um procedimento que tem como intuito selecionar as entidades que pretendem firmar parcerias com o ente público. Por meio dele busca-se agir de forma isonômica, aumentando a transparência nas parcerias e oportunizando a qualquer entidade, que se enquadre nos critérios exigidos por edital, a busca por recursos públicos, de forma que possibilite um número maior de interessados e propicie à administração pública a escolha da melhor proposta.

preenchidos os requisitos postos pela Lei, recebem uma nova qualificação pelo Poder Público” (Ibid., p. 98) as quais possibilitam buscar recursos com o ente estatal. As suas principais características são abordadas em REGULES, Luis Eduardo Patrone. *Terceiro setor: Regime jurídico das Oscips*. São Paulo: Método, 2006. p. 149-150.

¹¹ LEONARDO, Rodrigo Xavier. *Associações sem fins econômicos*. São Paulo: Thomson Reuters; Revista dos Tribunais, 2014. p. 264.

¹² O termo de colaboração refere-se a um instrumento no qual o ente público firma parcerias, as quais são estabelecidas pela própria administração conforme suas políticas públicas e necessitam de transferência de recursos públicos. Contudo, nesse caso as parcerias são propostas pela própria administração, como previsto no art. 2º, VII, do Estatuto das Parcerias. O termo de fomento possui características semelhantes às do termo de colaboração, exceto no que diz respeito à iniciativa dos projetos, que, nesse caso, são propostas inovadoras apresentadas pelas organizações da sociedade civil ao ente público. Esse, por sua vez, se achar relevante e de interesse público, firmará parceria a fim de fomentar a execução das atividades propostas, conforme art. 2º, VIII. Também existem os acordos de cooperação, que são celebrados nas parcerias que não envolvam transferência de recursos financeiros conforme previsto no art. 2º, VIII-A.

¹³ Bruno Polonio Renzetti, Marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil à luz do direito administrativo global, op. cit., p. 101.

Ainda, no art. 18 da Lei nº 13.019/2014 está previsto o Procedimento de Manifestação de Interesse Social, que configura “uma inovação que permite a organizações da sociedade civil a apresentação de projetos de atividades a serem prestadas em parceria com o Poder Público”. Com esse instituto, as propostas deixam de ser criadas somente pelo poder público, fortalecendo a participação da sociedade civil que pode encaminhar à administração projetos que tenham interesse público. O poder público analisa a viabilidade da proposta e, se for pertinente, realiza um chamamento público para firmar a parceria na execução do projeto em questão.¹⁴

Com o advento do Estatuto das Parcerias, a forma de gestão realizada pelo Estado precisou aprimorar-se, uma vez que o novo texto legal mescla ingredientes tanto burocráticos, específicos do ente público, quanto elementos gerenciais, característicos das entidades privadas, “seja por não prescindir de controles prévios, seja por priorizar a persecução de resultados e metas pactuadas nos termos de colaboração ou de fomento”.¹⁵

Percebe-se que, tanto no termo de cooperação quanto no termo de fomento e no acordo de colaboração, o Estado busca na sociedade civil o apoio necessário para garantir a prestação dos serviços de interesse público. Nessas parcerias é comum o apoio de associações, fundações e demais organizações não governamentais. De qualquer forma, as entidades às quais o Estado presta qualquer parceria são fiscalizadas pelo ente público, conforme será abordado a seguir.

2.2 Fiscalização do poder público nos contratos com o terceiro setor

Quando o Estado transfere uma atividade ao terceiro setor, está repassando apenas sua execução, mantendo a titularidade dos serviços públicos. Desse modo, mantém-se com o Poder Público o poder/dever de fiscalização, atividade indelegável, prevista constitucionalmente no art. 174: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Desse modo, é dever inerente do Estado o controle fiscalizatório.

¹⁴ Ibid., p. 101.

¹⁵ Henrique Lima Quites, Terceiro setor, op. cit., p. 2.

Esse controle pode ser classificado em dois tipos, controle interno e controle externo: o primeiro é a fiscalização feita nos próprios órgãos da administração pública; o segundo refere-se à fiscalização realizada em virtude da prestação de serviços públicos executados pela esfera privada.¹⁶

Nas duas formas de fiscalização é indispensável que o Estado verifique se os serviços públicos estão sendo prestados de forma eficaz, atendendo aos interesses da coletividade e o bem comum, analisando a viabilidade da manutenção dos serviços, modificação na forma de prestação e até mesmo sua suspensão, se for o caso.

O ato de fiscalizar os serviços prestados pelas entidades do terceiro setor faz com que o gestor público seja responsabilizado pela inobservância do acompanhamento das atividades, configurando um ato de improbidade administrativa.¹⁷ Portanto, constitui improbidade administrativa ser negligente na celebração e fiscalização dos contratos celebrados entre o poder público e as entidades do setor privado. Vale mencionar que a lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992) é específica em abordar as questões que envolvam o descumprimento dos princípios gerais da administração pública em relação às normas de celebração, fiscalização e aprovação de contas relativas a entidades privadas que possuem parcerias com o ente público.¹⁸

Como a prestação de contas das entidades que celebram contratos com a administração pública é um problema que pode inviabilizar uma renovação de contrato, o legislador preocupou-se em definir uma seção específica na Lei nº 13.019/2014 para regulamentar a matéria entre os arts. 63 e 68.

Conforme consta no art. 63, a prestação de contas deve ser feita nos moldes definidos no próprio estatuto das parcerias e “a administração pública fornecerá manuais específicos às organizações da sociedade civil por ocasião da celebração das parcerias, tendo como premissas a simplificação e a racionalização dos procedimentos” (§1º). Essa previsão legal demonstra a intenção do Estatuto das Parcerias de fazer uma junção da burocracia administrativa com o gerenciamento do setor privado.

Para verificar o andamento da execução dos serviços e o alcance de metas e resultados pactuados nas parcerias, a prestação de contas deve ser feita de forma pormenorizada a fim de fiscalizar o andamento das atividades (art. 64).

¹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 334.

¹⁷ Art. 10, Lei nº 8.429/1992.

¹⁸ Art. 11, Lei nº 8.429/1992.

Tendo em vista que muitos acordos firmados dependem do repasse de recursos públicos, é previsto em lei que “os dados financeiros serão analisados com o intuito de estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes” (art. 64, §2º). Além disso, é de responsabilidade das entidades juntarem diversos relatórios previstos em lei que corroboram para fiscalizar os trabalhos prestados (art. 66, I). Outro dispositivo que é de grande valia para o ato fiscalizatório é a possibilidade de fazer visitas técnicas *in loco*, além de relatório técnico de monitoramento e avaliação que contribuem para a fiscalização das ações desenvolvidas pelas entidades (art. 66, parágrafo único, I e II.).

Portanto, é obrigação do gestor público acompanhar e fiscalizar as parcerias firmadas com as entidades não governamentais, emitir pareceres técnicos referentes às prestações de contas das entidades beneficiadas, cabendo ao servidor público que souber de alguma irregularidade na aplicação de recursos ou metas a serem atingidas informar ao seu superior hierárquico, conforme previsto no art. 61 e incisos do estatuto das parcerias.

Já de forma específica, a Lei nº 13.019/2014 prevê as formas de fiscalização entre as parcerias, devendo a administração pública emitir pareceres técnicos descrevendo os meios pelos quais a entidade será fiscalizada, como prevê o art. 35, V, “e”. Também como forma de fiscalização, foi instituída por essa lei a criação de uma comissão de monitoramento para avaliar as parcerias firmadas entre o ente público e a sociedade civil, conforme previsto no art. 2º, inciso XI.

Percebe-se que o Estado viu-se na necessidade de reinventar as formas de execução dos serviços públicos. Na forma de administração tradicional se valoriza a burocracia, prevalecendo as formalidades que podem funcionar muito bem para o controle do patrimônio público. Contudo, esse modelo é pouco eficaz quando utilizado para a prestação de serviços públicos, conforme Almeida:

Na administração burocrática tradicional, há controle sobre os meios de utilização do patrimônio, mediante adoção de procedimentos com alto grau de formalidade, de modo a se ter maior controle quanto à utilização do patrimônio público e maior segurança e efetividade quanto às decisões tomadas. Contudo, a administração burocrática revelou-se insuficiente para promover com qualidade e eficiência os serviços públicos oferecidos pelo Estado.¹⁹

¹⁹ ALMEIDA, Camila Parente. A Lei nº 13.019/2014: destaques, controle e perspectivas. *Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá e Escola da Magistratura Mato-Grossense*, v. 4, p. 54, jan./dez.

Portanto, é exigida uma forma diferente de gestão pública, desburocratizando o aparelho estatal e focando mais nos resultados propostos pelos contratos pactuados, buscando sempre atender o interesse público. Nesse sentido também entendem Nora e Arnoldi:

Faz-se necessário que exista uma nova forma de relacionamento mais horizontal e melhor contratada, no sentido das especificações das ações e responsabilidades de cada entidade, bem como maior fiscalização dos contratos, partindo-se para uma lógica de focar nos resultados e não deixar que os processos, ou seja a burocracia, atrapalhe a persecução das metas principais de cada ação no sentido de realmente atender o interesse público.²⁰

A proposta do estatuto das parcerias é garantir uma maior autonomia das entidades que celebram com o ente público, trazendo assim uma noção mais gerencial sem deixar de observar as regras impostas pelo gestor público para utilizar os recursos disponíveis. No entanto, aumentam-se as responsabilidades das instituições, que têm a obrigação de cumprir as metas propostas executando serviços de qualidade:

Por tal razão, no modelo de administração gerencial a situação é distinta: há ênfase nos resultados que devem ser obtidos na prestação dos serviços públicos, mediante prévia definição dos objetivos que o prestador do serviço deverá atingir, sem que se ponha de lado o cumprimento das regras de controle da aplicação dos recursos públicos. Na administração gerencial, concede-se maior autonomia ao prestador de serviços (que pode ser um administrador público ou não) na utilização dos recursos, que deverá buscar, da maneira que lhe parecer mais adequada, os objetivos estabelecidos. O controle, na administração gerencial, é focado nos resultados obtidos — serviços públicos eficientes e de qualidade, mas exige maior nível de responsabilidade e de comprometimento com o cumprimento de metas.²¹

2016. Disponível em: <<http://revistaemam.kinghost.net/revista/index.php/unicemam/article/view/288/259>>. Acesso em: 8 out. 2017.

²⁰ NORA, Luiz Fernando Zen; ARNOLDI, Paulo Roberto Colombo. O Estado e a atuação em parceria com a sociedade civil no desenvolvimento de ações de interesse público. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 20, n. 2, p. 55, jul. 2016.

²¹ Camila Parente Almeida, A Lei nº 13.019/2014, op. cit., p. 54.

A proposta do estatuto das parcerias direciona o Estado para atingir um patamar de gerenciamento eficiente por meio da delegação de serviços que podem ser executados por meio das parcerias com as entidades do terceiro setor. A proposta dessa alternativa é a diminuição de gastos públicos e a diminuição do aparelho estatal, por vezes considerado oneroso e ineficiente. A administração pública atuaria como fomentador, apoiando as entidades e agindo como órgão fiscalizador, a fim de garantir serviços de qualidade:

Desta feita, cumprirá ao Estado reduzir o tamanho da máquina pública, hoje custosa e com baixa eficiência. Para tanto, deverá repensar seu papel de “executor” para “fomentador” das ações, ao mesmo tempo em que precisará garantir o bom funcionamento das diversas formas de parcerias, por meio da governança, desempenhando também um papel fiscalizador, de forma a garantir que seus contratos sejam cumpridos, ou em caso de dificuldades na sua execução, que os problemas sejam descobertos com antecedência para que seja possível a revisão contratual e correção dos rumos.²²

Fica evidenciado que, se de um lado as entidades possuem mais autonomia para gerenciar suas atividades, de outro aumenta-se a fiscalização por parte do Estado que precisa observar se as atividades atendem o interesse público e se estão sendo eficazes.

Ainda no que se refere à fiscalização, é indispensável mencionar o art. 67 do Estatuto das Parcerias, que determina a emissão de parecer técnico pelo ente público, a fim de avaliar a eficácia das atividades, e devendo mencionar obrigatoriamente: “I — os resultados já alcançados e seus benefícios; II — os impactos econômicos ou sociais; III — o grau de satisfação do público-alvo; IV — a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado”.

Percebe-se que a eficácia da prestação dos serviços públicos está em evidência para a celebração das parcerias e os impactos que esses contratos terão, bem como a possibilidade de sustentabilidade dos projetos executados. Portanto, o Estatuto das Parcerias não deixou de dar importância à questão da

²² Luiz Fernando Zen Nora e Paulo Roberto Colombo Arnoldi, *O Estado e a atuação em parceria com a sociedade civil no desenvolvimento de ações de interesse público*, op. cit., p. 78.

sustentabilidade, uma vez que é dever tanto do Estado quanto da sociedade civil a proteção ambiental para as gerações atuais e futuras. No próximo tópico, será abordada a questão da sustentabilidade no Estatuto das Parcerias, verificando-se como esse assunto foi tratado.

3. Estatuto das parcerias e sustentabilidade

Como visto, a Lei nº 13.019/2014 veio para regulamentar os contratos voluntários do Estado com o terceiro setor (que compreende as entidades privadas sem fins lucrativos como as associações, fundações, organizações religiosas) para a prestação de serviços públicos que têm o Estado como titular, mas que não consegue desenvolvê-los de forma eficaz. Entre as atividades propostas estão as de cunho social, como a valorização da diversidade cultural, defesa dos direitos humanos, entre outras.

No entanto, diante do dever constitucional de proteção do meio ambiente, o ente público é responsável por promover o desenvolvimento sustentável, e isso deve ser observado inclusive nas parcerias com as entidades da sociedade civil conforme será abordado no decorrer deste tópico.

3.1 *A administração pública e o dever de sustentabilidade*

O direito público disciplina atividades administrativas por meio das quais a administração pública tem a obrigação de garantir os direitos fundamentais aos cidadãos,²³ entre os quais o direito ao meio ambiente sadio. Como forma de garanti-lo, o ente público precisa colocar em prática o princípio constitucional da sustentabilidade para alcançar uma boa administração, conforme ensina Juarez Freitas:

Quer dizer, almeja-se descrever e prescrever a administração pública simultaneamente redesenhada sob o influxo do direito fundamental à boa administração pública e do princípio constitucional da sustentabilidade, já na arquitetura dos conceitos, já na prática existencial,

²³ Marçal Justen Filho, *Curso de direito administrativo*, op. cit., p. 90.

para torná-la eficiente e intertemporalmente eficaz indutora do desenvolvimento durável.²⁴

Desse modo, o direito administrativo deve satisfazer os direitos fundamentais por meio das atividades administrativas que, conforme visto anteriormente, podem ser delegadas a entidades privadas. “O relevante, portanto, é a natureza da atividade e os fins a que ela se norteia, não a qualidade do sujeito que a desenvolve.”²⁵ Portanto, independente de quem presta o serviço público, podendo ser tanto o Estado quanto as entidades não estatais, ambos precisam observar a sustentabilidade na execução das atividades, uma vez que o mais importante são os fins almejados pela atividade proposta.

Quando se fala em sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, vale citar o Relatório Bruntland, publicado em 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento com o nome de “Nosso Futuro Comum”:

[...] o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.²⁶

Sustentabilidade significa, portanto, atender as necessidades básicas das gerações atuais sem comprometer as das gerações futuras, ou seja, “consiste em assegurar, hoje, o bem-estar físico, psíquico e espiritual, sem inviabilizar o multidimensional bem-estar do futuro”. Para Juarez Freitas, o Relatório Bruntland “foi e é importante, mas cumpre dar novos passos”, tendo em vista que “é imprescindível [...] aperfeiçoar esse conceito, com o fito de deixar mais claro que as necessidades atendidas não podem ser aquelas artificiais ou hiperinflacionadas pelo consumismo em cascata”.²⁷

Assim, percebe-se que sustentabilidade significa proporcionar um meio ambiente digno para as futuras gerações sem afetar a subsistência da

²⁴ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 234.

²⁵ Marçal Justen Filho, *Curso de direito administrativo*, op. cit., p. 93.

²⁶ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 49.

²⁷ Juarez Freitas, *Sustentabilidade*, op. cit., p. 41, 47.

geração atual, conforme preceitua a Rio 92 em seu Princípio 3: “o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras”.²⁸

No entanto “para atingir esse nível de desenvolvimento sustentável, visando à manutenção dos recursos naturais para as futuras gerações, seria indispensável uma atuação conjunta de poder público, empresários consumidores de todos os países”.²⁹ Para que o art. 225 da Constituição Federal seja atendido, o meio ambiente deve ser percebido como um bem que pertence a todos e merece ser preservado, “no sentido de que existe dignidade do ambiente, assim como se reconhece o direito das gerações atuais, sem prejuízo das futuras, ao ambiente limpo, em todos os aspectos”.³⁰

Juarez Freitas define a sustentabilidade em diversas dimensões. Na dimensão jurídico-política defende que “a busca da sustentabilidade é um direito e encontrá-la é um dever constitucional”. Dessa forma, é direito dos cidadãos viver em uma sociedade sustentável, bem como é dever do Estado assegurá-la: “daí brotará o Estado Sustentável, lastreado no Direito que colima concretizar direitos relativos ao bem-estar duradouro das atuais gerações, sem prejuízo das futuras”. É dever constitucional garantir uma sociedade sustentável de forma que tanto o ente público quanto a coletividade têm a responsabilidade de preservação do bem ambiental e não ser meramente uma propaganda a qual utiliza o termo como um floreio em discursos vazios para ludibriar o cidadão.³¹

É indispensável que a concepção sustentável seja fomentada pelo ente público a fim de incentivar a sociedade civil a ter práticas sustentáveis. Uma forma prática e eficaz é condicionar aqueles que pretendem contratar com o Estado a realizarem suas atividades observando o princípio da sustentabilidade. Uma das formas que o poder público utilizou para isso foi, a partir de 2010, com a alteração do art. 3º da Lei de licitações e contratos

²⁸ NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Rio de Janeiro sobre meio ambiente e desenvolvimento* (1992). Disponível em: <www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

²⁹ MASTRODI, Josué; BRITO, Beatriz Duarte Correa de. Licitações públicas sustentáveis: vinculação ou discricionariedade do administrador? *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 274, p. 90, maio/ago. 2017.

³⁰ Juarez Freitas, *Sustentabilidade*, op. cit., p. 60-61.

³¹ *Ibid.*, p. 63-64, p. 16. Portanto, a sustentabilidade deve ser tratada como um princípio constitucional, independentemente de estar prescrito ou não na legislação, garantindo, de forma preventiva e precavida, um bem-estar social, uma vez que se trata de um dever solidário que transcende o bem-estar do indivíduo (*Ibid.*, p. 40-41).

administrativos, que passou a exigir que os editais adotassem como critério a sustentabilidade.³²

Portanto, a administração pública é responsável por estimular atividades sustentáveis nas licitações. Caso ela não o faça “com o lançamento de editais irresponsáveis, [...] incorrerá em omissão lesiva”.³³ Nesse sentido, “insere-se a sustentabilidade como princípio constitucional basilar de todo o ordenamento jurídico, por ser necessária para a continuidade e progresso da sociedade em termos humanitários”. Portanto, “sustentabilidade é uma ideia que está inserida em toda a legislação, como noção principiológica que orienta as normas jurídicas”³⁴ e, conseqüentemente, deve fazer parte das relações entre a administração pública e a sociedade civil.

O princípio da sustentabilidade vai muito além de um discurso de grupos ambientalistas: consiste em um princípio constitucional e está estritamente relacionado com o direito à vida. Assim, as relações administrativas devem buscar diminuir as distâncias entre o plano abstrato para a realidade concreta, para um novo direito administrativo, mais eficiente e prático, conforme trata o princípio da sustentabilidade, como inerente a uma boa administração.

Almeja-se a progressão constitucionalizadora das relações administrativas. Constitucionalizadora, no sentido de conferir pronunciada expansão eficaz direta e imediata do direito à boa e sustentável gestão pública. Constitucionalizadora, no sentido de combater as graves deformações associadas à falta gigantesca de proximidade entre o plano dos princípios constitucionais e o mundo concreto. Em resumo, imprescindível que o novo Direito Administrativo constitucionalize, vez por todas, as relações de administração, forçando a transição para o novo ciclo da gestão pública.³⁵

Assim, a sustentabilidade da sociedade para garantir uma vida digna às gerações atuais e futuras deve fazer parte dos valores da sociedade, englobando ações do Estado e da sociedade civil, como evidenciou-se na Lei

³² Ibid., p. 230-231.

³³ Ibid., p. 303.

³⁴ COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; DE ARAÚJO, André Fabiano Guimarães. A sustentabilidade como princípio constitucional sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: para além do ambientalismo e do desenvolvimentismo. *Revista da Faculdade de Direito — UFU*, v. 39, n. 1, p. 20, 2010.

³⁵ Juarez Freitas, *Sustentabilidade*, op. cit., p. 235.

nº 8.666/1993 (Lei de licitações e contratos administrativos). Contudo, a questão sustentável é necessária nas relações que vão além, envolvendo as demais entidades que prestam serviços públicos em nome do Estado, como as organizações da sociedade civil, conforme será abordado a seguir.

3.2 A busca da sustentabilidade na parceria com entes privados

As organizações da sociedade civil possuem as mais diversas finalidades, e algumas têm a defesa do meio ambiente como objetivo, como, por exemplo, a WWF-Brasil,³⁶ Greenpeace,³⁷ entre outras. Existem as entidades de cunho social como a Legião da Boa Vontade (LBV)³⁸ e a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apae),³⁹ as quais possuem uma missão institucional voltada ao amparo social para indivíduos que são excluídos e muitas vezes não atendidos pelo Estado. Por fim, pode-se mencionar as que não possuem caráter social e são meramente associações ou fundações de interesses de um grupo de pessoas.

Com o fortalecimento das entidades privadas sem fins lucrativos que exercem trabalhos que são de titularidade do ente público, esse passou a firmar parcerias para melhor executar os serviços prestados.

³⁶ “O WWF-Brasil é uma ONG brasileira, participante de uma rede internacional e comprometida com a conservação da natureza dentro do contexto social e econômico brasileiro; tem como missão conter a degradação do meio ambiente e construir um futuro em que o homem viva em harmonia com a natureza através da: Conservação da diversidade biológica mundial; Garantia da sustentabilidade dos recursos naturais renováveis; Promoção da redução da poluição e do desperdício.” Disponível em: <www.wwf.org.br>. Acesso em: 29 out. 2017.

³⁷ “O Greenpeace é uma organização global e independente que atua para defender o ambiente e promover a paz, inspirando as pessoas a mudarem atitudes e comportamentos. É uma instituição sem fins lucrativos e independente, que não aceita doações de governo, empresas ou partidos políticos. Seu trabalho é integralmente financiado por milhões de doadores de todo o mundo. A independência econômica do Greenpeace garante transparência, liberdade de posicionamento e expressão, permitindo que assuma riscos e confronto alvos e comprometendo-se exclusivamente com os indivíduos e com a sociedade civil.” Disponível em: <www.greenpeace.org>. Acesso em: 29 out. 2017.

³⁸ “A LBV é uma associação civil de direito privado, beneficente, filantrópica, educacional, cultural, filosófica, ecumênica, altruística e sem fins econômicos, reconhecida no Brasil e no exterior por seu trabalho nas áreas da educação e da assistência social.” Disponível em: <www.lbv.org>. Acesso em: 29 out. 2017.

³⁹ “É uma associação que busca promover e articular ações de defesa dos direitos das pessoas com deficiência e representar o movimento perante os organismos nacionais e internacionais, para a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelas Apaes, na perspectiva da inclusão social de seus usuários, defesas de direitos e inclusão das pessoas com deficiência em todas as políticas públicas.” Disponível em: <<https://apaebrazil.org.br/>>. Acesso em: 29 out. 2017.

Quanto aos tipos de entidades que fazem parcerias com a administração, independente da finalidade a que se destinam (seja social, cultural, ambiental etc.), elas devem observar o princípio constitucional da sustentabilidade. Vale ressaltar que o princípio da sustentabilidade deve ser seguido independentemente de questões políticas, buscando sempre a melhor forma de prestar os serviços.⁴⁰

O direito administrativo aponta de forma tímida políticas públicas de longo prazo, ou seja, propostas mais duradouras que os mandatos, haja vista que as atividades prestadas pelo ente público devem permanecer, independentemente do término da sua gestão.⁴¹

Embora sabendo que existem mudanças de paradigma em relação à prática da sustentabilidade, nota-se que o Estado e as empresas privadas estão mais avançados que as organizações da sociedade civil, que carecem ainda de um planejamento organizacional, tanto para seu funcionamento como para elaborar propostas mais inovadoras no campo da sustentabilidade. Uma das consequências dessa problemática é decorrente, muitas vezes, de essas entidades serem formadas principalmente por voluntários e por dependerem de doações para se manterem, muito embora sabe-se que essas entidades têm um corpo técnico bem estruturado.

O campo maior de atuação da evolução do planejamento está aplicado diretamente nas empresas privadas e no Estado ao passo que as OSC's ficaram à margem desta atuação prática. Não há extensa publicação sobre o Planejamento de Organizações, mas sabe-se que as mesmas possuem peculiaridades que levam a adaptações dos aspectos técnicos essenciais para sua aplicação.⁴²

As entidades de cunho social ainda têm certa dificuldade de gestão e organização, dependendo, muitas vezes, do suporte administrativo do ente público. O poder público presta esse suporte com o intuito de manter os trabalhos prestados devido à sua importância, tendo em vista o

⁴⁰ “Em contraste, segundo o princípio constitucional da sustentabilidade, devem-se celebrar contratos administrativos com nova lógica, descoincidente com a do calendário eleitoral e indutora de continuidade e qualidade na prestação dos serviços públicos e na manutenção dos bens essenciais.” (Juarez Freitas, *Sustentabilidade*, op. cit., p. 236).

⁴¹ Ibid., p. 257.

⁴² ABLAS, Claudia Regina et al. Lei 13.019 e a gestão sustentável. *Caleidoscópio*, v. 1, n. 7, p. 200, 2016.

comprometimento empregado pelas entidades e a excelência de seu corpo técnico (que, somente para ilustrar, é formado muitas vezes por profissionais como psicólogos, fonoaudiólogos, enfermeiros, engenheiros, enfim, é composto por inúmeros profissionais dispostos a fazer uma sociedade mais justa, igualitária e sustentável). No entanto, existe um certo comodismo no que se refere à gestão administrativa e à sustentabilidade:

Pautada pelo imprevisto e amadorismo, a gestão das OSC's ao longo da história consolidou o processo de comodismo, que contribuiu na manutenção de uma resistência das Organizações em implantar o Planejamento na gestão administrativa. E apesar dos avanços observados, ainda carecem de profissionalização de instrumentos e processos que garantam o alcance de sua gestão sustentável.⁴³

Somente as entidades ambientalistas propriamente ditas têm a questão ambiental como um valor a ser seguido. No entanto, a sustentabilidade vai muito além de utilização de papéis reciclados em seus escritórios; ela “está relacionada com uma atitude ou estratégia que é certa e viável no campo econômico”, que envolve “conseguir administrar, da melhor maneira possível, os recursos de que se dispõe”, de forma que a sustentabilidade “se aplica a tudo, mas, principalmente onde os recursos são mais escassos”.⁴⁴

Portanto, a sustentabilidade é a qualidade de saber administrar todos os recursos que são disponíveis, inclusive os recursos financeiros que são oriundos de doações de particulares e do Estado que necessita da prestação dos serviços das entidades. Nesse sentido, a Lei nº 13.019/2014 é um instrumento que merece ser destacado, embora possa ter algumas lacunas quanto às formas de execução dessas parcerias e, por vezes, ser vaga em alguns assuntos.

Para cumprir a sustentabilidade nas relações do ente público com as entidades, o estatuto das parcerias prevê um edital que é objeto de chamamento público, que deve exigir que aquelas entidades sejam responsáveis por elaborarem um plano de trabalho que contemple a sustentabilidade em sua gestão, por meio de um Plano de Mobilização de Recursos.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid., p. 201.

Com base na Lei 13.019/2014, as OSC's necessitam de um Plano de Mobilização de Recursos — PMR que contemple estratégias para construção e execução de Planos de Trabalho previstos nos Chamamentos Públicos, além de estratégias que levem em conta a sustentabilidade e seus processos de gestão, independente do acesso ao recurso público vinculado. O objetivo geral do PMR é promover a sustentabilidade, por meio dos processos organizacionais, criação e fortalecimento dos mecanismos de captação de recursos, implantação da rede de colaboradores individuais, além de apoiar ações já existentes.⁴⁵

De qualquer forma, a sustentabilidade vai muito além da questão da elaboração de projetos que envolvam a proteção da mata, da flora ou dos recursos hídricos. A própria gestão consciente dos recursos é uma forma sustentável que colabora com o meio ambiente. Portanto, é dever do Estado e das entidades utilizar os recursos de forma consciente e sem desperdiçar, pois ainda o que é considerado público é tido como sendo de ninguém, ou seja, falta nos indivíduos a percepção de que o que é público pertence a todos e isso se verifica na proteção ao meio ambiente, por ser um bem de uso comum.

3.3 Deveres de sustentabilidade da administração pública na parceria com entes privados

Conforme abordado anteriormente, o Estado tem o dever de fomentar a sustentabilidade, pois, em planos organizacionais, o ente público está à frente das entidades da sociedade civil. Mesmo assim, em relação à prestação de serviços sociais, as entidades realizam atividades louváveis e de interesse social que o ente público necessita para auxiliá-lo na prestação de serviços que são de sua titularidade.

O direito administrativo tem em mãos um desafio, pois existe uma infinidade de entidades com os mais diversos interesses envolvidos, sendo necessário criar mecanismos e editais que possibilitem às mais diversas entidades concorrerem aos recursos públicos. Existe uma “difusão de organizações não estatais orientadas à satisfação de interesses coletivos [o que] produz a ampliação dos limites do direito administrativo para alcançar entidades

⁴⁵ Ibid., p. 203-204.

colocadas fora do âmbito puramente estatal”,⁴⁶ haja vista que é na sociedade civil que a vida acontece, longe dos entraves burocráticos dos serviços puramente regidos pela máquina pública.

Em síntese, pode-se afirmar que o Estado está obrigado constitucionalmente a desenvolver atividades sustentáveis também em suas parcerias com as organizações da sociedade civil. Essas, porém, devem ser “autônomas, vale dizer, não subordinadas às pressões políticas e que exerçam tal função precípua, em regime especial, contemplando as relações de administração, necessariamente num horizonte de longo prazo”,⁴⁷ não vinculadas a um mandato político.

A Lei nº 13.019/2014, em seu art. 5º, estabelece os fundamentos para as parcerias do ente público com o privado, desenvolvendo uma participação social que fortalece a sociedade civil, dando mais transparência na aplicação de recursos públicos, sempre observando os princípios da administração pública, a fim de promover um desenvolvimento sustentável, preservando e protegendo o meio ambiente.

Como forma de promover o desenvolvimento sustentável no estatuto das parcerias, o legislador preocupou-se em definir algumas condicionalidades para o repasse de benefícios mencionados no art. 84-B,⁴⁸ somente para aquelas entidades que apresentem em seus objetivos finalidades listadas nos incisos do art. 84-C, como promoção de assistência social, cultura, educação, saúde, combate à pobreza etc.

Para o presente texto, destaca-se o inciso VI do artigo supracitado, que estabelece como uma das finalidades o cuidado com o meio ambiente, bem como a promoção do desenvolvimento sustentável:

Art. 84-C. Os benefícios previstos no art. 84-B serão conferidos às organizações da sociedade civil que apresentem entre seus objetivos sociais pelo menos uma das seguintes finalidades:

⁴⁶ Marçal Justen Filho, *Curso de direito administrativo*, op. cit., p. 94.

⁴⁷ Juarez Freitas, *Sustentabilidade*, op. cit., p. 262.

⁴⁸ Art. 84-B. As organizações da sociedade civil farão jus aos seguintes benefícios, independentemente de certificação: I — receber doações de empresas, até o limite de 2% (dois por cento) de sua receita bruta; II — receber bens móveis considerados irrecuperáveis, apreendidos, abandonados ou disponíveis, administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil; III — distribuir ou prometer distribuir prêmios, mediante sorteios, vale-brindes, concursos ou operações assemelhadas, com o intuito de arrecadar recursos adicionais destinados à sua manutenção ou custeio.

[...]

VI — defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável.

Essa exigência conecta sustentabilidade à boa administração, assim considerada aquela que é eficiente e eficaz para induzir o bem-estar.⁴⁹ Com o novo paradigma de gestão pública voltada ao desenvolvimento sustentável por meio do regime de parcerias com as entidades privadas, o Estado dá uma autonomia à sociedade civil, que passa a ser protagonista e não apenas um cliente dos serviços públicos.⁵⁰ Assim, as entidades da sociedade civil que pretendem concorrer a alguma parceria pública necessitam, conforme previsto no Estatuto das Parcerias em seu art. 84-C, contemplar a sustentabilidade como um dos requisitos para a classificação de seus projetos.

No entanto, existe ainda uma incerteza de como é feita essa avaliação do que é sustentável, criando dificuldades para a comissão avaliadora dos projetos. Uma das formas pelas quais o ente público poderia avaliar a sustentabilidade seria segundo a visão multidimensional proposta por Juarez Freitas,⁵¹ ou seja, analisando as dimensões ética, jurídico-política, ambiental, social e econômica dos projetos apresentados. Ainda assim, remanesce a discricionariedade do poder público para definir como classificará os projetos de acordo com essas dimensões.

Além disso, após a publicação de editais que contemplem em seus requisitos atividades sustentáveis, é indispensável que o ente público seja fiscalizador a ponto de que a questão sustentável não fique mais uma vez somente no plano teórico e pouco prático.

Não resta dúvida que a “sustentabilidade, em síntese conclusiva, é princípio que veio para ficar. Multidimensional, é princípio ético, social, jurídico-político, econômico e ambiental”⁵² que deve fazer parte das políticas públicas

⁴⁹ “Almeja-se descrever e prescrever uma administração pública redesenhada sob o influxo do direito fundamental à boa administração pública e do princípio constitucional da sustentabilidade (seja na esfera teórica, seja na prática operacional), no intuito de torná-la eficiente e eficaz no induzimento do bem-estar.” (Juarez Freitas, *Sustentabilidade*, op. cit., p. 199.)

⁵⁰ “Gradualmente, o Direito Administrativo, nas relações entre cidadão e Estado-Administração, deixará de ser aquele que reduz os cidadãos a simples clientes ou que se preocupa tão só com a eficiência. Passará a ser o Direito Administrativo da gestão pública participativa, transparente e concretizadora do princípio da sustentabilidade que disciplina as relações de administração em sua totalidade.” (Ibid., p. 280.)

⁵¹ Ibid., p. 283-284.

⁵² Ibid., p. 331.

de forma a fomentar a sociedade privada a desenvolver atividades que sejam sustentáveis, garantindo um meio ambiente ecologicamente equilibrado e uma vida digna às gerações atuais e futuras.

4. Conclusão

Este artigo buscou analisar a sustentabilidade presente na Lei nº 13.019/2014, conhecida como Estatuto das Parcerias. Verificou-se que o papel das entidades na prestação de serviços públicos é essencial, haja vista a ineficácia do Estado ante as inúmeras demandas sociais. Portanto, o Estado precisa do apoio da sociedade civil por meio do terceiro setor. Com o advento dos movimentos sociais ocorridos a partir dos anos 1970, houve uma mudança de paradigma no que se refere à administração pública, em que a sociedade de forma organizada passa a cumprir tarefas que seriam de responsabilidade do Estado.

Desse modo, por meio da delegação de certos serviços, o Estado firma parcerias com entidades do terceiro setor. Como forma de regulamentar essas parcerias, instituiu-se a Lei nº 13.019/2014, que conta com inúmeros instrumentos jurídicos para garantir transparência e isonomia entre as entidades que pretendam contratar com o poder público. No entanto, constatou-se que essas atividades devem ser fiscalizadas constantemente a fim de garantir os interesses do Estado e a sustentabilidade.

Mesmo que o tema sustentabilidade esteja cada vez mais propagado, ainda faltam resultados e ações efetivas para garantir um desenvolvimento sustentável. Na Lei nº 13.019/2014, a sustentabilidade é citada como um dos requisitos que devem ser observados pelas entidades que almejam firmar parcerias com o ente público. O Estado é incumbido de fiscalizar os resultados que são comprovados mediante institutos jurídicos criados pela lei, analisando a viabilidade de manter-se ou não a parceria.

Todavia, verificou-se no decorrer do estudo que o Estatuto das Parcerias aborda a questão da sustentabilidade, mas fica na superficialidade, pois apenas a menciona como requisito para as parcerias, deixando de detalhar a forma como será analisada nos projetos propostos pelas entidades, ocasionando uma incerteza tanto para as entidades quanto para o Estado na hora de classificar a melhor proposta.

Portanto, ficou evidenciado que a regulamentação das parcerias do Estado com a sociedade civil por meio da Lei nº 13.019/2014 é de grande valia,

pois regulamenta as contratações com as entidades, as quais são essenciais para garantir um bem-estar social. Porém, para se ter um bem-estar social para as gerações atuais e futuras, é necessário que a sustentabilidade esteja em evidência, inclusive nas parcerias.

Mostra-se necessária uma discussão sobre a forma de aplicação da sustentabilidade, pois a forma como ela é abordada corre o risco de ficar apenas como um adorno, faltando requisitos práticos e claros sobre o que é ser sustentável para garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme preceitua a Constituição Federal.

Referências

ABLAS, Claudia Regina et al. Lei 13.019 e a gestão sustentável. *Caleidoscópio*, v. 1, n. 7, p. 197-209, 2016. Disponível em: <<https://ojs.eniac.com.br/index.php/Anais/article/view/344/432>>. Acesso em: 16 out. 2017.

ALBUQUERQUE, Antonio Carlos Carneiro de. *Terceiro setor: história e gestão de organizações*. São Paulo: Summus, 2006.

ALMEIDA, Camila Parente. A Lei nº 13.019/2014: destaques, controle e perspectivas. *Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá e Escola da Magistratura Mato-Grossense*, v. 4, p. 37-61, jan./dez. 2016. Disponível em: <<http://revistaemam.kinghost.net/revista/index.php/unicemam/article/view/288/259>>. Acesso em: 8 out. 2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30 jun. 2018.

_____. *Lei 8.429, de 02 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em: 30 jun. 2018.

CAETANO, Marcelo. *Manual de direito administrativo*. Lisboa: Coimbra, 1973. v. II.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; DE ARAÚJO, André Fabiano Guimarães. A sustentabilidade como princípio constitucional sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: para além do ambientalismo e do desenvolvimentismo. *Revista da Faculdade de Direito — UFU*, v. 39, n. 1, p. 1-29, 2010. Disponível em: <https://mestrado.direito.ufg.br/up/14/o/artigo_prof_saulo.pdf>. Acesso em: 29 out. 2017.

CMAD. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FEDERAÇÃO NACIONAL DAS APAES. Disponível em: <<https://apaebrasil.org.br/>>. Acesso em: 29 out. 2017.

FERNANDES, Rubem César. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GREENPEACE. Disponível em: <www.greenpeace.org>. Acesso em: 29 out. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Thomson Reuters, 2013.

LEONARDO, Rodrigo Xavier. *Associações sem fins econômicos*. São Paulo: Thomson Reuters; Revista dos Tribunais, 2014.

MÂNICA, Fernando Borges. Revendo os convênios com o terceiro setor: o que mudou a partir da Lei n. 13.019/14. *Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR*, a. 2, n. 2, ago. 2017. Disponível em: <<http://revistajuridica.esa.oabpr.org.br/wp-content/uploads/2017/08/03.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2017.

MASTRODI, Josué; BRITO, Beatriz Duarte Correa de. Licitações públicas sustentáveis: vinculação ou discricionariedade do administrador? *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 274, p. 81-112, maio/ago. 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/68743/66662>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

NORA, Luiz Fernando Zen; ARNOLDI, Paulo Roberto Colombo. O Estado e a atuação em parceria com a sociedade civil no desenvolvimento de ações de interesse público. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 20, n. 2, p. 51-80, jul. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Rio de Janeiro sobre meio ambiente e desenvolvimento* (1992). Disponível em: <www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

QUITES, Henrique Lima. Terceiro setor. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 34, n. 4, 2017. Disponível em: <<https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/267/298>>. Acesso em: 3 abr. 2018.

REGULES, Luis Eduardo Patrone. *Terceiro setor: regime jurídico das Oscips*. São Paulo: Método, 2006.

RENZETTI, Bruno Polonio. Marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil à luz do direito administrativo global. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 4, n. 1, p. 92-111, 2017.

STORTO, Paula Raccanello; REICHER, Stella Camlot. Elementos do direito do terceiro setor e o marco regulatório das organizações da sociedade civil. *Revista Pensamento e Realidade*, v. 29, n. 2, p. 19-43, 2014.

WWF-BRASIL. Disponível em: <www.wwf.org.br>. Acesso em: 29 out. 2017.