

Fomento e Colaboração: uma nova proposta de parceria entre Estado e Organizações da Sociedade Civil¹

Laís Vanessa Carvalho de Figueirêdo Lopes²,
Silas Cardoso de Souza³,

Diogo de Sant'Ana⁴
Maria Victória Hernandez⁵
Evânio Antônio de Araujo Júnior⁶,
Aline Gonçalves de Souza⁷,
Ana Túlia de Macedo⁸

Inovação na gestão pública, valorização do trabalho realizado por Organizações da Sociedade Civil (OSCs), eficiência na implementação de projetos e transparência na aplicação de recursos públicos são alguns dos resultados que se pretende alcançar com a criação de um novo instrumento jurídico para as relações de parceria entre Governo Federal e OSCs: o Termo de Fomento e Colaboração.

A proposta é fruto das atividades do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), instituído por decreto presidencial pelo Governo Federal em 2011, com a *finalidade de avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres*⁹.

¹ O artigo foi elaborado pela equipe Secretaria-Geral da Presidência da República responsável pelos trabalhos desenvolvidos na construção da agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Nossos agradecimentos à Vanessa de Moraes Sampaio Abritta, também integrante da equipe; e a Ricardo Arreguy Maia e Daniel Avelino Pitangueira pela revisão do presente.

² Assessora especial do Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República. É mestre em Direito das Relações Econômicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), onde é professora de Direito e Legislação Aplicada no curso de especialização em Gestão de Projetos Sociais em Organizações do Terceiro Setor. Integrante voluntária do Conselho da *International Center for Not-for-Profit Law* (ICNL). Contato: lais.lopes@presidencia.gov.br

³ Assessor do Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República. É mestrando em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo (USP). Contato: silas.souza@presidencia.gov.br

⁴ Secretário Executivo da Secretaria-Geral da Presidência da República. É doutor em Direito Econômico pela Faculdade de Direito do Largo de São Francisco (USP-SP). Foi também *research fellow* da Universidade de Columbia (NY – USA) e bolsista do Programa *The Riochy Sasakawa Young Leaders Fellowship Found* (SYLFF). Contato: diogo.santana@presidencia.gov.br

⁵ Secretária Executiva Adjunta da Secretaria-Geral da Presidência da República. Contato: victoria@presidencia.gov.br

⁶ Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. É mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Contato: evanio.araujo@presidencia.gov.br

⁷ Assessora da Secretaria-Executiva da Secretaria-Geral da Presidência da República. Foi consultora pela UNESCO, em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos, no tema do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil durante o ano de 2012. Contato: alineg.souza@presidencia.gov.br

⁸ Coordenadora-Geral de Assuntos Legislativos do Departamento de Assuntos Institucionais da Secretaria-Executiva da Secretaria-Geral da Presidência da República. Contato: ana.tulia@presidencia.gov.br

⁹ Decreto 7.568, de 16 de setembro de 2011, previu a criação de Grupo de Trabalho Interministerial.

Com participação da sociedade civil¹⁰ e sob coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República, o GTI realizou profundo diagnóstico, no qual indicou a necessidade de estabelecimento de regras jurídicas específicas para as relações de parceria entre a Administração Pública Federal e as Organizações da Sociedade Civil, por meio de lei, independentemente de titulação, conforme se verá adiante.

O GTI identificou também a necessidade de aperfeiçoamento de regras existentes por meio de atos normativos infralegais e mecanismos institucionais de gestão, entendendo que o processo de elaboração legislativa exige um tempo necessário de debate no Congresso Nacional.

A proposta do Termo de Fomento e Colaboração, como instrumento jurídico específico, decorre da constatação da necessidade de elevar para o nível legal o esparso corpo de regras pertinentes, alicerçando com mais segurança e perenidade as regulamentações presentes em decretos, portarias e instruções normativas da Administração Pública Federal.

Dessa forma, pretende-se suprir as lacunas existentes no ordenamento vigente, evitando analogias impróprias entre OSCs e entes federados na consecução de projetos de interesse público vinculados a programas e políticas federais. Pretende-se também elucidar as regras incidentes sobre a relação das entidades com o Estado, uniformizando entendimentos e possibilitando a criação de uma nova jurisprudência em órgãos de controle e no Judiciário. Mas, principalmente, organizar um sistema racional, seguro e previsível¹¹, que incentive e encoraje as atividades das organizações em parceria com o Estado.

O presente artigo trata do papel das OSCs na democracia participativa, ressaltando a importância da participação social na Administração Pública e as formas de relacionamento entre Estado e sociedade, o que inclui as parcerias entre Administração Pública e entidades privadas sem fins lucrativos.

Em seguida, examina os instrumentos jurídicos existentes de contratualização entre o Estado e as OSCs, suas características e limitações, com especial enfoque nos

¹⁰ Fruto da demanda de aprimoramento do ambiente institucional e regulatório no qual estão inseridas as parcerias com as organizações da sociedade civil, o GTI contou com participação ativa das organizações, redes e movimentos que compõem a *Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. Para saber mais sobre a Plataforma, ver www.plataformaosc.org. Acesso em 1º de março de 2013.

¹¹ A importância da racionalidade jurídica para o estímulo e desenvolvimento de atividades econômicas foi desenvolvida por Max Weber em sua obra. Para aprofundamento sobre o tema, ver WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Volume 2. Editora UNB. Brasília, 2010; WEBER, Max. *O Direito e a Economia na Sociedade*. Ícone Editora. São Paulo, 2011.

convênios, forma de ajuste mais utilizada para regular a relação entre o Governo Federal e as entidades privadas sem fins lucrativos e que na sua origem foi concebida para a parcerização entre órgãos públicos.

Ao final, apresenta os pontos centrais da proposta de novas regras para a relação de fomento e colaboração da Administração Pública Federal com as entidades privadas sem fins lucrativos, visando apontar soluções inovadoras para os dilemas identificados na gestão dessas parcerias.

1. A Participação Social como método de governar na Administração Pública

Durante as últimas décadas, o Estado brasileiro vem sofrendo uma série de transformações financeiras, jurídicas e administrativas, vastamente abordadas pela academia¹². Um desafio importante para o aprofundamento democrático que mobiliza gestores de políticas públicas, intelectualidade e diversos setores da sociedade civil é a transformação da democracia formal em uma democracia participativa e substantiva.

Nesse contexto se consolida a ideia catalisadora dessa mudança: participação social é método de governar. O caminho para a redução das desigualdades socioeconômicas e para a consolidação de direitos se dá por meio da interação democrática e colaborativa entre Estado e sociedade.

OSCs e movimentos sociais acumularam, durante anos, um grande capital de experiências e conhecimentos sobre formas inovadoras de enfrentamento das questões sociais e de garantia de direitos¹³. A partir dessa colaboração é possível qualificar políticas públicas e promover sua aderência às demandas sociais.

A presença da sociedade civil no ciclo de gestão das políticas públicas coloca em relevo a participação como instrumento necessário de gestão pública que, ao apontar direções e criar consensos e prioridades para ação estatal, contribui para o salto

¹² Foge ao escopo deste artigo uma análise mais detida sobre as transformações na esfera estatal. Para visões desse fenômeno ver: CONNOR, James O. USA: a crise do Estado capitalista. Paz e Terra. São Paulo, 1977; AFFONSO, Rui de Brito Álvares. "A Ruptura do Padrão de Financiamento do Setor Público e a Crise do Planejamento no Brasil dos Anos 80", Planejamento e Políticas Públicas nº4, Brasília, IPEA, dezembro de 1990; SUNDFELD, Carlos Ari (org.). Direito Administrativo Econômico. Malheiros. São Paulo, 2000.

¹³ RIBEIRO, Rochelle Pastana. O Terceiro Setor no contexto da democracia e da reforma administrativa. In PEREIRA (org.), op. cit, p.293.

pretendido entre a igualdade formal, jurídico-legal (“todos iguais perante a lei”), e a igualdade material, econômica.

Sobre a participação social, escreve MARIA SYLVIA:

“A todos os setores da sociedade deve ser dada a oportunidade de participação, diminuindo ainda mais as barreiras entre Estado e sociedade; daí falar-se em sociedade pluralista, aquela em que os representantes dos vários setores, e não apenas os grandes grupos, devem ter a mesma possibilidade de participação”¹⁴”

Dessa forma, os arranjos institucionais devem propiciar uma atuação colaborativa entre Administração Pública e sociedade civil, ampliando o alcance, a diversidade e a capilaridade das políticas públicas, diante da enorme complexidade dos problemas sociais, especialmente no que diz respeito às populações vulneráveis. Sob essa ótica, a abertura de espaços dentro da Administração Pública para a participação da sociedade civil é fundamental para a formulação, monitoramento, execução e fiscalização das políticas públicas.

Nos últimos anos, houve adensamento dos espaços institucionais de participação, como os conselhos de políticas públicas, conferências, audiências públicas e reuniões de interesse¹⁵. Para aumentar a efetividade desses espaços, é necessário também fortalecer atores que integram as chamadas “interfaces socioestatais”. Nesse ponto fica claro que, da parte da sociedade civil, as representações se dão de forma individual quando exercida por cidadãos, ou de forma institucional, quando por OSCs ou movimentos sociais.

Este fortalecimento das iniciativas de organização popular contribui sobremaneira para a emancipação de uma esfera pública ampliada, atuando em permanente interação com o Estado.

Estudo recente do Ipea¹⁶ demonstra que as interfaces socioestatais estão bem difundidas no Governo Federal. Aponta que 92,1% dos programas federais contam com alguma interface, com 89,3% dos órgãos públicos federais dela fazendo uso. As formas

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 7ª ed. Ed. Atlas. São Paulo, 2009, p.16.

¹⁵ SILVA, Enid Rocha Andrade da. *Participação social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006*. Texto para discussão nº 1378. IPEA, e BRASIL. Ministério da Justiça. *Conferências Nacionais, Participação social e processo legislativo*. Série Pensando o Direito nº 27. 2010.

¹⁶ PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal*. Texto para Discussão 1707. Brasília: Ipea, 2012.

de interfaces consideradas na pesquisa variaram de conselhos e conferências nacionais até audiências e consultas públicas e reuniões com grupos de interesse.

Além dos diferentes espaços de participação existentes, há na relação de vínculo contratual entre o Estado e as OSCs também uma forma de participação social. Cada vez que uma organização recebe recursos públicos para operar determinado projeto de interesse público pactuado com o governo – seja para fomento de projeto ou colaboração para a execução de política pública – ela também participa dos diferentes estágios do ciclo das políticas públicas.

A parceria permite uma série de ganhos institucionais. De um lado, o Estado ganha capilaridade, fica mais “poroso” em sua atuação com a execução de projetos por organizações da sociedade civil que são estratégicos para a implementação de políticas, programas ou ações governamentais. Por outro, as organizações participam da esfera pública de forma não estatal e ganham escala para amplificar o alcance de sua atuação de finalidade pública. Trata-se, pois, de complementaridade entre entes.

BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS trabalha com a ideia de complementaridade entre o que chama de “paradigma do Estado” e “paradigma da comunidade”, como uma via de criação de um “espaço público não estatal”, pela articulação virtuosa entre a lógica da reciprocidade, própria do paradigma da comunidade, e a lógica da cidadania, própria do paradigma do Estado. Esta articulação poderia garantir o fortalecimento político de ideias como cooperação, solidariedade, democracia e prioridade das pessoas sobre o capital.¹⁷

Essa complementaridade resulta no fortalecimento das OSCs para ocupar espaços de participação social nas políticas públicas e, dentro de seus contextos, qualificar e aprofundar a democracia.

No Brasil, as ações filantrópicas e de solidariedade social remontam ao período colonial, especialmente por meio da Igreja, da instalação das Santas Casas de Misericórdia e colégios confessionais, que já contavam com o fomento do Estado por meio de auxílios financeiros¹⁸. Na segunda metade do século XX, as organizações

¹⁷SANTOS, Boaventura de Sousa. *A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado*. Disponível em <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/134.pdf>>. Acesso em 15 de março de 2013, p. 14-16.

¹⁸ HIGA, Alberto Shinji. *Terceiro Setor: da responsabilidade civil do estado e do agente fomentado*. Editora Fórum. Belo Horizonte, 2010, p.136.

agregaram novas pautas, para além dos atendimentos na área de saúde, educação e assistência social.

Na década de 70 há expansão significativa de associações comunitárias e de bairro, movimentos sociais, grupos ambientalistas e de defesa de direitos. A sociedade civil contribuiu decisivamente para o fim da ditadura militar e, a partir da abertura democrática, questões de direitos humanos são as que ganham maior relevo: gênero, orientação sexual, raça, geração e deficiência, para além das pautas econômicas, sociais, culturais e ambientais.

As organizações, hoje em dia, representam a diversidade das causas públicas, cada vez mais complexas, que requerem aprofundamento e transversalidade de conteúdos. Com contornos próprios e luta por autonomia e independência, as organizações valorizam a atuação em rede e buscam conexão com o Estado para realizar ações de impacto, que exigem intervenção ou entrega estatal.

A Constituição de 1988 também contribuiu para esse movimento, alterando a perspectiva da atividade administrativa e reconhecendo como essencial a participação e o envolvimento dos cidadãos na formulação, execução e acompanhamento das políticas públicas¹⁹.

Hodiernamente, a participação social tem sido cada vez mais demandada ao Estado e os seus principais atores – as OSCs e os movimentos sociais – precisam ser estimulados e fortalecidos. Entre outras estratégias, é preciso prover uma regulação mais adequada aos processos de parceria com o Estado. Dar clareza aos processos de seleção, implementação, monitoramento, avaliação e prestação de contas das parcerias envolvendo recursos públicos é tarefa urgente e necessária. O que se pretende é racionalizar a gestão pública e a legislação para que organizações e Estado possam ser responsáveis pela boa aplicação dos recursos e pelos seus resultados.

¹⁹ BRASIL. Ministério da Justiça. *Modernização do sistema de convênio da Administração Pública com a sociedade civil*. Série Pensando o Direito nº 41, p.18.

2. A atividade administrativa de fomento

As leis 91/35 e 4.320/64 já previam a atividade de fomento no ordenamento jurídico brasileiro. A primeira estabelece requisitos para que determinada entidade seja declarada de Utilidade Pública Federal; a segunda traz regras sobre direito financeiro, prevê concessão de auxílios, contribuições e subvenções às entidades privadas sem fins lucrativos.

A Constituição de 1988, em vários dispositivos, prevê o dever do Estado de fomentar atividades desenvolvidas por particulares. Tais dispositivos estabelecem que a atividade administrativa de fomento esteja relacionada à atuação complementar do particular, que age na consecução indireta de interesses públicos, com intuito não lucrativo, sob o regime do direito privado parcialmente derogado por normas de direito público²⁰.

SILVIO ROCHA²¹ define o fomento como atividade administrativa que se destina a satisfazer indiretamente necessidades consideradas de caráter público. Por meio desta atividade, acrescenta o autor, a Administração protege ou promove, sem empregar coação, as atividades dos particulares. O fomento é legítimo e justificado quando visa à promoção e ao estímulo de atividades que favoreçam o bem-estar geral. Tem a vantagem de revigorar a atuação dos particulares, incitando-os a desenvolver atividades em prol da coletividade²².

De acordo com ROCHA, há duas categorias de fomento²³, que se diferenciam pela forma de atuação do Estado sobre a vontade do particular. A primeira categoria é o *fomento positivo*, cujo objetivo é estimular os particulares a iniciar, prosseguir, acentuar ou levar a termo certas atividades, mediante o oferecimento, pela Administração, de vantagens, prestações ou bens. A segunda categoria é o *fomento negativo*, que objetiva obstaculizar ou desalentar os particulares a desenvolver atividades que a Administração deseja diminuir ou fazer cessar.

A atividade de fomento, assim como qualquer outra atividade administrativa, deve observar os princípios que regem a Administração Pública (legalidade,

²⁰ HIGA, op. cit, p.123-24.

²¹ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Terceiro Setor*. São Paulo: Malheiros Editores, 20003. p.20.

²² ROCHA, op. cit, p.21.

²³ ROCHA, op. cit, p. 21-27.

impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dentre outros). Mas, por se tratar de uma relação específica com entes privados sem fins lucrativos, é importante que observe também os princípios da autonomia, da livre associação, funcionamento e independência da sociedade civil e dos movimentos sociais.

As disposições constitucionais, bem como as definições doutrinárias expostas, corroboram a ideia de que a consecução de serviços de relevância pública e garantia de direitos deve estar a cargo do Estado, permitida a complementaridade de sua execução pela sociedade civil organizada.

Vejamos quais são os atuais mecanismos por meio dos quais o Estado exerce a atividade administrativa de fomento.

3. Os instrumentos para realização de parcerias

Atualmente, para firmar parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos, a Administração Pública dispõe de *Convênios e Contratos de Repasse*, regulados pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias e normas infralegais comandadas pelo Decreto 6.170/07, sendo os *Termos de Parceria* restritos às organizações qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), nos termos da Lei 9.790/99 e Decreto 3.100/99; e os *Contratos de Gestão*, restritos às entidades qualificadas como Organizações Sociais (OS), segundo a Lei 9.637/98.

Termo de Parceria foi idealizado no final da década de 1990, resultante de discussões com a sociedade civil no contexto do Conselho da Comunidade Solidária²⁴. Nos Termos de Parceria, o Estado realiza parceria com a entidade para incentivá-la a realizar atividades de interesse público que, mesmo sem a natureza de serviços públicos, atendem a necessidades coletivas. A legislação prevê a necessidade da qualificação prévia como OSCIP e a adoção de cláusulas essenciais no instrumento, tais como objeto, metas, resultados a serem atingidos, prazos, critérios para avaliação de desempenho e previsão de receitas e despesas, inclusive aquelas relativas à equipe do plano de trabalho²⁵.

²⁴BRASIL. Ministério da Justiça. *Manual de Entidades Sociais do Ministério da Justiça*, 2007, p. 13.

²⁵DI PIETRO, op. cit, p. 279.

*Contrato de Gestão*²⁶ foi também instituído no final dos anos 90, no processo de publicização ocorrido no âmbito da Reforma do Estado proposta por Bresser Pereira. No seu bojo, requer-se a qualificação prévia como OS e fixam-se metas a cumprir pela entidade, em troca de auxílio da Administração Pública, que pode se concretizar de diversas maneiras, como a cessão de bens públicos e de servidores, além da transferência de recursos orçamentários²⁷.

Nesses dois casos, que envolvem as OSCIPs e as OSs, os instrumentos visam instituir parceria entre o Estado e uma organização da sociedade civil qualificada pelo poder público, sob certas condições, para prestar atividade de interesse público²⁸.

Convênio é o instrumento mais conhecido e utilizado pela Administração Pública Federal, tanto entre entes públicos, para o qual foi concebido, quanto entre um ente público e uma entidade privada. A partir dos dados apresentados na tabela abaixo, constantes no *Sistema de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria* (Siconv) do Governo Federal, pode-se perceber que, entre setembro de 2008 e dezembro de 2012, foram realizadas 8.538 parcerias com transferências de recursos públicos ao setor privado sem fins lucrativos por meio de convênios, demonstrando que esse foi o instrumento utilizado em 89,32% do universo no período, de 9.559 transferências. Os convênios representaram ainda 82,47% do valor global dos repasses.

Tais números demonstram grande predominância do convênio para a celebração de parcerias com a Administração Pública Federal, motivo pelo qual ele foi o instrumento analisado de forma mais pormenorizada pelo GTI acima mencionado, sendo dedicado neste artigo um item específico sobre a relação na modalidade convenial.

²⁶Estudo “Relações de parceria entre poder público e entes de cooperação e colaboração no Brasil”, realizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão²⁶, identificou a existência de apenas seis entidades qualificadas como OSs no Governo Federal, sendo que cinco mantinham contrato de gestão com o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação e uma com a Empresa Brasil de Comunicação, vinculada à Secretaria de Comunicação da Presidência da República.

²⁷ DI PIETRO, parcerias, p. 266.

²⁸ SALGADO, op. cit, p. 393.

Ano	Modalidade	Quantidade de Transferências Voluntárias	Valor Global	Valor do Repasse
2008	CONVENIO	809	746.626.505,79	680.329.713,44
	TERMO DE PARCERIA	18	13.070.290,71	12.353.614,18
	Total	827	759.696.796,50	692.683.327,62
2009	CONTRATO DE REPASSE	258	196.874.206,44	178.640.505,43
	CONVENIO	2.435	1.523.551.668,23	1.420.071.009,10
	TERMO DE PARCERIA	38	59.958.641,42	58.021.431,12
	Total	2.731	1.780.384.516,09	1.656.732.945,65
2010	CONTRATO DE REPASSE	375	234.980.670,04	220.983.092,64
	CONVENIO	2.857	1.722.922.359,65	1.593.843.421,81
	TERMO DE PARCERIA	35	235.142.484,32	234.731.844,86
	Total	3.267	2.193.045.514,01	2.049.558.359,31
2011	CONTRATO DE REPASSE	168	90.982.313,12	90.271.321,20
	CONVENIO	1.354	1.961.245.457,41	1.940.899.979,49
	TERMO DE PARCERIA	9	64.444.409,69	63.984.510,80
	Total	1.531	2.116.672.180,22	2.095.155.811,49
2012	CONTRATO DE REPASSE	105	138.163.758,43	135.540.577,70
	CONVENIO	1.083	1.286.240.705,60	1.264.435.145,80
	TERMO DE PARCERIA	15	504.991.979,11	504.590.723,56
	Total	1.203	1.929.396.443,14	1.904.566.447,06

Fonte: Siconv (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal)²⁹

A predominância da utilização do convênio é explicada, entre outros motivos, em razão do número diminuto de entidades qualificadas como OSCIP ou OS³⁰ e, portanto, aptas a firmar *Termos de Parceria* ou *Contratos de Gestão*.

O *Cadastro Nacional de Entidades de Utilidade Pública* (CNE) gerenciado pelo Ministério da Justiça registra 6.166 organizações qualificadas como OSCIP³¹.

Estudo de 2010 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), intitulado “Relações de parceria entre poder público e entes de cooperação e colaboração no Brasil”, coletou dados sobre OSs, OSCIPs e Serviços Sociais Autônomos. A pesquisa identificou a existência de seis entidades qualificadas como OS no Governo Federal, sendo que cinco mantinham contrato de gestão com o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação e uma com a Empresa Brasileira de Comunicação, vinculada à Secretaria de Comunicação da Presidência da República.

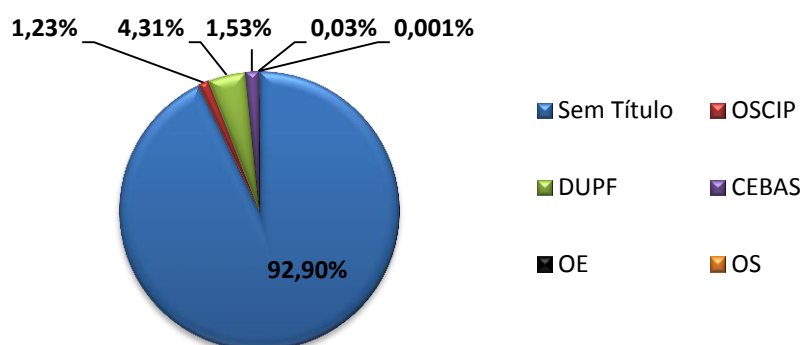
²⁹ Os dados de 2008 se referem ao período de 1º de setembro a 31 de dezembro, ou seja, a partir da data em que o SICONV entrou em funcionamento.

³⁰ Há Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN 1.923-DF) ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Partido dos Trabalhadores – PT e Partido Democrático Trabalhista – PDT, em julgamento no Supremo Tribunal Federal.

³¹ Dados apresentados pela Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, atualizados até 23 de julho 2012.

Nessa seara, importante explicar também que, no Brasil, são 290.692 associações e fundações privadas sem fins lucrativos conforme estudo intitulado “FASFIL - Fundações e Associações sem Fins Lucrativos³²”. Em relação a entidades com Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), desde a edição da nova Lei da Filantropia – Lei 12.101/09, o certificado passou a ser outorgado pelas áreas finalísticas: ministérios da Saúde, Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Em consulta realizada junto aos órgãos, foram identificados, respectivamente, 1.253, 1.143 e 2.764³³, totalizando 5.160 certificados concedidos.

Comparando os dados das organizações existentes com os referentes às titulações, percebe-se que *apenas 7% das organizações possuem algum desses títulos no âmbito federal.*



Essas informações evidenciam a realidade das entidades brasileiras e, como será demonstrado adiante, são extremamente importantes para que a edição de nova norma busque abarcar todo o universo de organizações, independentemente de titulação.

³² IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística); IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada); GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas) e ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais). *As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2010/default.shtm> Acesso em 01 de março de 2013.

³³ Os dados dos certificados concedidos pelo Ministério da Educação foram obtidos em consulta à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior/Diretoria de Política Regulatória/Coordenação Geral de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social. Os referentes ao Ministério da Saúde foram obtidos junto à Secretaria de Atenção à Saúde/Departamento de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social em Saúde/Coordenação Geral de Análise e Gestão de Processo e Sistema. E, por fim, os do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, junto à Secretaria Nacional de Assistência Social/Departamento da Rede Socioassistencial Privada do Sistema Único de Assistência Social.

4. Desafios dos convênios com entidades privadas sem fins lucrativos

A existência dos convênios no ordenamento jurídico nacional é antiga. Remonta à Constituição de 1891, como instrumento unilateral para delegação de competências, e num segundo momento, com previsão na Constituição de 1934, como forma de estabelecer acordos entre entes federados³⁴. Percebe-se que, em sua gênese, o instrumento foi concebido para o relacionamento entre órgãos e entidades públicas:

*“Vê-se que, de fato, o instrumento foi desenhado para regular as relações internas à Administração Pública, entre órgãos e entidades que se submetem, igualmente, ao regime administrativo e, em especial, aos dispositivos de gestão financeira aplicáveis ao setor público...”*³⁵

A possibilidade de entidades privadas sem fins lucrativos estabelecerem convênios com a Administração Pública foi inserida no ordenamento jurídico a partir do Decreto 93.872/86, como forma de delegação de execução de serviços de interesse recíproco. Na década seguinte, no contexto da reforma gerencial do Estado, é publicada a Instrução Normativa STN/MF 01/97, disciplinando a celebração de convênios de natureza financeira na esfera federal com outros órgãos da Administração Pública e entidades privadas. A instrução normativa não diferenciou as regras para os convenientes públicos e privados, submetendo-os ao mesmo regime quanto às obrigações, proibições e permissões.

O Decreto 6.170/07 é hoje a norma jurídica que regula os convênios na esfera federal. Em seu art. 1º, §º 1º, inciso I, traz a definição do instrumento:

“ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação” (grifo nosso).

Parte da doutrina brasileira entende o convênio não só como forma de descentralização administrativa, mas também como forma de fomento a atividades de

³⁴ BRASIL. Ministério da Justiça. *Modernização do sistema de convênio da Administração Pública com a sociedade civil*. Série Pensando o Direito n° 41, p. 14.

³⁵ SALGADO, op. cit, p.504.

relevante interesse público³⁶. Considerando a definição do Decreto de que o objetivo do convênio é a execução de programa de governo, o incentivo a atividades de interesse público realizadas por particulares tem correspondência com as políticas governamentais.

Há divergência entre estudiosos do tema sobre a natureza desse ajuste. Parte dos doutrinadores³⁷ entende que, por não haver interesses contrapostos ou contraditórios, mas recíprocos, convênios não são uma espécie de contrato. Argumentam que, caso se tratasse de contrato administrativo, seriam disciplinados pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o que não é o caso. A Lei 8.666/93 aponta, em seu art. 116, que o referido diploma aplica-se aos convênios apenas no que couber, ou seja, naquilo em que não houver disciplina específica.

De outro lado, alguns autores³⁸ argumentam que convênio é uma espécie do gênero “contrato administrativo”, pois as partes podem se compor para atender a interesses contrapostos ou pela comunidade de interesses. Ademais, o fato do convênio não produzir vantagens econômicas para as partes é o que afasta a incidência da totalidade da regulação prevista na Lei 8.666/93.

De fato, o convênio incorpora um modelo de controle ainda muito burocratizado, como bem aponta VALÉRIA SALGADO:

“o estatuto jurídico do instrumento caracteriza-se por um forte viés procedimental, típico das relações entre órgãos e entidades de Direito Público, que se sujeitam às regras e imposições do regime administrativo imposto à Administração Pública, especialmente no que concerne à gestão financeira dos recursos recebidos”³⁹.

O convênio é previsto no Decreto-Lei 200/67, norma que organiza a Administração Pública brasileira, como forma de descentralização das atividades do poder público federal para as unidades federativas⁴⁰. Entretanto, na ausência de instrumento específico, o convênio é o instrumento mais utilizado para estabelecer parcerias entre o poder público e OSCs. A utilização, por entidades privadas, de instrumento concebido para o relacionamento entre órgãos e entidades públicas te,

³⁶ DI PIETRO, op. cit, p. 233.

³⁷ Ver MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Malheiros. São Paulo, 1996; SALGADO, op. cit, p.501; DI PIETRO, op. cit, p.230-231.

³⁸ Ver MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 24ª ed. Malheiros Editores. São Paulo, 2007, 648-649; JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª ed. Saraiva. São Paulo, 2006, p. 283-293; HIGA, op. cit, p. 173-174.

³⁹ SALGADO, op. cit, p.502.

⁴⁰ O Decreto-Lei 200/67 não trata especificamente de relações com as entidades privadas sem fins lucrativos, apesar de ter feito menção no art. 150, da possibilidade de uso do convênio para a prestação de assistência médica por entidades públicas e privadas, existentes na comunidade.

levado à construção de uma série de analogias indevidas pela Administração Pública, incluindo a jurisprudência dos órgãos de controle judiciais e administrativos.

Na legislação vigente não há distinção entre convênios firmados entre entes públicos e aqueles firmados com entidades privadas sem fins lucrativos. O que há é a distinção entre as chamadas “transferências voluntárias” e as transferências de recursos para o setor privado, prevista tanto na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00) quanto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Na primeira categoria, a referida lei considera apenas a “entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação”; na segunda hipótese está contemplada a possibilidade de transferência de recursos para parcerias com o setor privado. No nível infralegal, a regulamentação continua perpetuando esta imprecisão, não diferenciando as partes distintas que podem figurar como conveniente⁴¹.

Nesse cenário, as regras constantes da LDO acabam sofrendo constantes alterações, fruto do processo de negociação anual pelo qual passa a referida lei, conforme se pode depreender do quadro abaixo, que compara as Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2003 a 2013. Há, a cada ano, exigências específicas para repasse de recursos públicos e celebração de convênios com as entidades privadas sem fins lucrativos. Na ausência de legislação específica voltada às OSCs, a LDO acaba sobrecarregada por regras que não precisariam constar ali, aumentando a insegurança jurídica identificada.

⁴¹ BRASIL. Ministério da Justiça. *Modernização do sistema de convênio da Administração Pública com a sociedade civil*. Série Pensando o Direito nº 41. 2012, p.75.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	LDO 2013
Despesa equipe de trabalho	Sem previsão									Analogia imprecisa com LRF : "no que couber"		art.55, §8º
Contrapartida	Sem previsão		<ul style="list-style-type: none"> Facultativa (OSC em geral) Proibição de exigência para as de assistência social e saúde c/ registro CNAS 		<ul style="list-style-type: none"> Obrigatória (OSC em geral) Proibição de exigência para as de assistência social (AS) e saúde (S) c/ registro CNAS 			Proibição de exigência para as de AS; S educação c/CEBAS	<ul style="list-style-type: none"> Facultativa (OSC em geral) Proibição de exigência para as de AS; E; S c/ CEBAS 			art. 56
Prestação de Contas	Sem previsão				apenas entrega		entrega; não rejeição e até 2 pendências		entrega e não rejeição		art.55, V	
Subvenções sociais: entidades destinatárias	Natureza continuada	Natureza continuada +AS;S;E	Idem 2003 + assistência social (AS); saúde(S); educação (E) e cultura					Idem 2010 + atendimento direto ao público e CEBAS.			art.51	
Despesa de capital e auxílio	S,E, Meio Amb, Contr. Gestao e C.S, Oscips e pesquisa	+ todos Consórcios	+ esporte	+AS	+def.	+ coleta, vulner. e criança e idoso	+ AS e proteção (AS/S – CEBAS)	+extrativismo, manejo floresta (CEBAS – AS, E e S)			art.54	
Agentes políticos e parentes	Sem previsão			proibição			proibição com exceções			art. 55, § 3º		
Publicidade do instrumento	Sem previsão				obrigação de publicização pela entidade							art. 55,IV
Reversão patrimonial	Sem previsão					Cláusula obrigatória para que o Poder Público retome o bem no caso de desvio da finalidade						art. 55, VIII
Tempo de existência	5 anos	3 anos									Art.55, VII	
Capacidade gerencial, operacional e técnica	Sem previsão									Comprovação obrigatória		art. 55, XI

5. Um novo conceito: fomento e colaboração

Para lidar com esse cenário de incertezas e elucidar as regras incidentes, o GTI concluiu pela necessidade de aperfeiçoamentos das regras vigentes e pela criação de um regime jurídico específico para as parcerias entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos. Essa não é uma constatação nova.

A formulação da Constituição de 1988 foi amplamente influenciada pela sociedade civil organizada, no processo de reabertura democrática. Essa influência se expressou por meio da criação de instâncias e instrumentos participativos e pela previsão da participação das OSCs, em caráter complementar e subsidiário, em diversas políticas públicas.

Impulsionados pelo embate com o regime ditatorial, movimentos e organizações deflagraram um novo padrão associativo, trazendo à tona a defesa de direitos civis e sociais, a reivindicação por descentralização administrativa e a demanda por instâncias locais de deliberação.

As previsões delimitadas na Carta Magna e os desafios inseridos na atuação da máquina pública levaram a discussões acerca da organização do Estado e da forma como deveria atuar junto a outros parceiros.

Desde então, há demanda pela organização de um sistema que organize a relação de acesso a recursos públicos pelas entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de projetos de interesse público.

Na exposição de motivos da Lei 9.790/99, encaminhada ao Congresso Nacional em 24 de julho de 1998, quando se circunstancia o processo de negociação que deu origem à lei das OSCIPs, liderado pelo Conselho da Comunidade Solidária, entre os consensos foi apontado que o fortalecimento da sociedade civil exige a reformulação do marco legal.

O relatório final da CPI das ONGs, realizada pelo Senado entre 2007 e 2010, já apontava essa necessidade:

“O problema recorrente de falta de regulação, fiscalização e controle precisa ser tratado urgentemente (...). A solução para esses problemas passa pela edição de uma lei, em sentido estrito, disciplinando as parcerias firmadas entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos.”⁴²

No mesmo sentido é a conclusão da pesquisa sobre *Modernização do sistema de convênio da Administração Pública com a sociedade civil*, realizada pelo Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, no âmbito do projeto “Pensando o Direito”, da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça:

“Da forma como está colocada, a regulamentação cria insegurança jurídica e cria restrições ou imposições típicas do regime jurídico de direito público às organizações de direito privado sem fins lucrativos, restringindo direitos. Assim, recomenda-se que uma eventual proposta de elaboração normativa para a modernização do sistema de convênios da administração pública com a sociedade civil seja contemplada num diploma normativo específico, a fim de superar de forma definitiva essa questão”⁴³.

⁴² BRASIL. Senado Federal. *Relatório Final da “CPI das ONGs”*. 2010, p.8.

⁴³ BRASIL. Ministério da Justiça. *Modernização do sistema de convênio da Administração Pública com a sociedade civil*. Série Pensando o Direito nº 41. 2012, p. 75.

As parcerias firmadas entre Estado e OSCs devem acompanhar as transformações políticas, sociais e econômicas da democracia brasileira, estar fundamentadas nas ideias de gestão pública democrática e da participação social como método de governar, criando um arcabouço jurídico que propicie ambiente favorável às iniciativas da sociedade, reconhecendo sua autonomia e formas próprias de organização.

O instrumento proposto pelo GTI é o “Termo de Fomento e Colaboração”, que conjuga elementos dessas duas atividades administrativas de incentivo às OSCs⁴⁴.

Entende-se o Termo de Fomento e Colaboração como negócio jurídico bilateral e oneroso, estabelecido entre Administração Pública Federal e entidades privadas sem fins lucrativos. Trata-se de instituto jurídico que busca considerar as peculiaridades da relação, superar as fragilidades dos convênios e evitar as inadequações dos contratos administrativos regidos pela Lei 8.666/93.

Enquanto no convênio as entidades privadas são tratadas sob a ótica legal como mandatárias dos recursos públicos para execução de políticas públicas descentralizadas, no Termo de Fomento e Colaboração são consideradas entidades parceiras da Administração na consecução do interesse público, cujas atividades são fomentadas pelo Estado.

Trata-se de espécie do gênero “Contrato Administrativo”, afastado do regime definido pela Lei 8.666/93 por conta do seu objeto de interesse público e em função da exclusividade de que sejam partícipes da relação o Estado e uma pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos. O Termo de Fomento e Colaboração visa fomentar ou estabelecer colaboração para a realização de projetos e atividades de interesse público ou relevância social, e os contratos regidos pela Lei 8.666/93 destinam-se à contratação de obras e serviços (art. 6, II). Ademais, a lei disciplina a contratualização entre o Estado e agentes econômicos que objetivam o lucro, diferentemente das parcerias entre a Administração Pública e as OSCs.

Independentemente da natureza jurídica do instrumento, o que se pode afirmar é que quanto mais a relação do Estado com as OSCs aproxima-se da lógica contratual, mais foco se tem nos resultados efetivamente alcançados na aplicação dos recursos

⁴⁴ Tem-se na proposta deste termo a criação intencional de regras para estimular formas específicas de empreendimento e organização, por meio das quais o direito tem o condão de influenciar a vida material, segundo Max Weber. KRONMAN, Anthony. *Max Weber*. Elsevier, 2009, p.192.

públicos, afastando-se do controle formal e meramente procedimental e contribuindo para o aumento da racionalidade do controle exercido pelo poder público.

Na proposta do GTI há uma importante sinalização de que o controle deve caminhar para a lógica de resultados, a despeito de manter o controle de meios. Isso se traduz especialmente na determinação de, sempre que possível, haver padronização de objetos, ações, métodos, custos e indicadores dos resultados que se pretende alcançar.

A proposta prevê, então, uma *fase de planejamento*, anterior à celebração da parceria, na qual o gestor deverá considerar e buscar efetivar eventuais aprimoramentos na capacidade operacional do órgão, preparar o edital ou a justificativa de sua dispensa, criar os critérios para avaliar propostas e os planos de trabalho das OSCs, orientando as padronizações eventualmente existentes.

A segunda fase é de *seleção*, na qual se mantém a obrigatoriedade da realização de *chamamento público* para a escolha de organizações e ou projetos de interesse público a serem geridos por entidades privadas sem fins lucrativos, tanto no caso de Convênios quanto no de Termos de Parceria. O chamamento público obrigatório foi introduzido no ordenamento jurídico por meio do Decreto 7.568/11, que alterou o 6.170/07. Durante muito tempo a celeuma jurídica sobre a necessidade ou não de haver um procedimento de seleção definido e obrigatório ocupou grande parte dos debates sobre a relação de parceria. Assim, não sendo mais a contratação totalmente discricionária para o gestor, a seleção ganha importância e deve ser precedida da fase de planejamento. A despeito do regramento recentemente instituído, o grupo de trabalho apontou a necessidade de consolidar essa obrigatoriedade para o nível legal, com as exceções cabíveis, privilegiando a transparência e a isonomia na contratação.

Na fase de *execução*, o GTI considerou importante explicitar regras referentes às parcerias, tornando claras as autorizações e vedações pertinentes para que as entidades privadas e os gestores públicos tenham segurança na tomada de decisões sobre o dispêndio dos recursos públicos, tais como a possibilidade de pagamento de despesas administrativas, tributos incidentes sobre as atividades previstas no plano de trabalho, execução em rede, além dos parâmetros para autorização da remuneração da equipe de trabalho necessária para cumprimento do objeto pactuado.

Acresçam-se às fases anteriores, a fase de *monitoramento e avaliação* das parcerias. O GTI propõe que sejam criadas, nos órgãos, comissão com competência para

que os gestores públicos acompanhem a execução e cumprimento do objeto, formulem propostas de aperfeiçoamento, avaliem relatórios de visitas *in loco*, entre outras atribuições. Quanto melhor a preparação e acompanhamento sistemático pelo órgão público, melhor será a prestação de contas e a comprovação de resultados.

Nesse sentido, a última fase regulada pela proposta é a de *prestação de contas*. Priorizar o controle de resultados na execução das parcerias com as OSCs é um dos objetivos mais importantes apontados nos estudos realizados pelos órgãos públicos e pelas organizações. Reconhece-se a necessidade de que o foco do controle deve ser a verificação do cumprimento do objeto e do alcance dos resultados (controle de fins), não obstante a necessidade da análise dos indicadores de despesas que garantam a veracidade da informação sobre como se atingiu o objeto (controle de meios).

O controle por resultados deve ser realizado por meio da verificação do atendimento das metas, a partir dos indicadores determinados no próprio instrumento, combinada com a análise do cumprimento do objeto relatado pela entidade e verificado, quando possível, por meio das visitas *in loco*⁴⁵.

A falta de clareza das regras, a existência de entendimentos díspares entre órgãos da Administração Pública, o foco no controle burocrático e a assimetria de informações entre as partes geram, de um lado, sucessivas rejeições de prestações de contas – que criminalizam as entidades – e, de outro, a criação de receio entre gestores públicos em relação à celebração e acompanhamento das parcerias.

A proposta do GTI referente à prestação de contas foi também proposta de outro Grupo de Trabalho criado pela Portaria Interministerial 392/2012, que tratou especificamente do aperfeiçoamento da metodologia de prestação de contas dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria com entidades privadas sem fins lucrativos. Inova ao introduzir um sistema que prevê prazos para a Administração Pública realizar suas análises e dar a quitação das obrigações para as OSCs, além de possibilitar a estratificação de valores, estabelecendo procedimentos de menor complexidade para objetos envolvendo recursos de menor monta e um controle de risco mais rigoroso para os objetos que envolvam maior volume de recursos. Na proposta, a prestação de contas deve ser realizada desde o início da parceria de forma sistemática por meio de plataforma eletrônica adaptada às OSCs, possibilitando amplo acesso à

⁴⁵ BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Relatório Final do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Interministerial nº 392/2012*. 2012, p.13-17.

população, com transparência sobre os dados. Nessa linha, a prestação de contas e a comprovação de resultados devem ser responsabilidade conjunta do Estado e da entidade parceira.

6. Conclusão

Vinte e cinco anos após a promulgação da “Constituição Cidadã”, o Brasil avançou em passos importantes para a consolidação institucional do Estado Democrático de Direito. As eleições presidenciais, ausentes durante a maioria da história do nosso país, tornaram-se rotineiras, assim como os pleitos para escolher governadores, parlamentares e prefeitos. Os três poderes, independentes, funcionam e, especialmente nos últimos dez anos, tem-se logrado reduzir as desigualdades que sempre marcaram o Brasil.

O exercício da democracia, apesar ser relativamente recente, possibilitou o avanço e aprimoramento das instituições, inclusive no que diz respeito ao controle da aplicação dos recursos públicos. A liberdade e a autonomia funcional concedidas ao Ministério Público, a ampliação da competência e jurisdição dos Tribunais de Contas, o fortalecimento da Polícia Federal e a criação da Controladoria-Geral da União são exemplos de conquistas dos últimos anos. Entretanto, ainda são comuns os casos de malversação de dinheiro público, o que gera uma constante demanda dos órgãos de imprensa e da população pelo aperfeiçoamento do controle e das regras de aplicação destes recursos.

No âmbito da democracia participativa, importantes avanços também vêm acontecendo. O contexto fortalece a necessidade de construção de um ambiente jurídico mais estável. Uma sociedade civil forte, com organizações e movimentos sociais atuantes e independentes, é condição essencial para o aprofundamento da democracia. Para valorizar esses atores, garantindo maior porosidade do Estado em relação às demandas populares, é necessário realizar, dentre outras ações de natureza institucional, alterações na legislação, que concretizam a colaboração das organizações na execução de políticas públicas e no fomento a atividades de interesse público.

Para que isto aconteça, faz-se necessária uma mudança no marco regulatório das organizações da sociedade civil. No que tange às relações de parceria, tal mudança se dará com a adoção de regras estruturantes, o que inclui a criação do Termo de Fomento e Colaboração em lugar dos Convênios, alicerçado em regime jurídico específico para entidades privadas sem fins lucrativos.

Entendemos que em se tratando da parceria entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos, há uma enorme sobreposição de regulamentos infralegais, muitas vezes contraditórios ou omissos, dificultando sobremaneira que se tenha clareza sobre quais as normas a serem aplicadas. Em outras palavras, é preciso deixar claro quais são as regras do jogo. Daí a necessidade de um regramento que esteja atento à aplicação dos recursos por entidades privadas sem fins lucrativos e à eficiência na Administração Pública.

É imperativo que o ordenamento jurídico brasileiro reconheça, de forma clara e permanente, a especificidade das organizações da sociedade civil. Não somente pela necessidade de incorporar inovações e aperfeiçoamentos na gestão pública. Há que se considerar, sobretudo, o papel das OSCs como colaboradoras dos mais relevantes desafios nacionais. Atuando no sentido de fortalecer o Estado Democrático de Direito, sempre estiveram comprometidas com a luta pela erradicação da pobreza, a promoção de direitos de cidadania, a criação de oportunidades para grupos vulneráveis e a orientação das políticas de desenvolvimento para o “empoderamento” e emancipação de cidadãos e cidadãs.

Bibliografia

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Relatório Final do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Interministerial nº 392/2012*. 2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Conferências Nacionais, Participação social e processo legislativo*. Série Pensando o Direito nº 27. 2010.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Manual de Entidades Sociais do Ministério da Justiça*. 2007.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Modernização do sistema de convênio da Administração Pública com a sociedade civil*. Série Pensando o Direito nº 41. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Relações de parceria entre poder público e entes de cooperação e colaboração no Brasil*. 2010.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. 2010.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. *Nota Técnica nº 36/2011/COFIP/CISET/SG-PR*. 2011.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. *Relatório Final do Grupo de Trabalho sobre o Marco Regulatório das OSCs*. 2012.

BRASIL. Senado Federal. *Relatório Final da “CPI das ONGs”*. 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 7ª ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2009.

GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

HIGA, Alberto Shinji. *Terceiro Setor: da responsabilidade civil do estado e do agente fomentado*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva 2006.

KRONMAN, Anthony. *Max Weber*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 24ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (org.). *O Novo Direito Administrativo Brasileiro: o estado, as agências e o terceiro setor*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal*. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão 1707).

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Terceiro Setor*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

SALGADO, Valéria Alpino Bigonha. *Manual de Administração Pública Democrática: conceitos e formas de organização*. Campinas: Saberes Editora, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado*. Disponível em <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/134.pdf>>. Acesso em 15 de março de 2013.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. *Participação social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006*. Texto para discussão nº 1378. Brasília: Ipea, 2012.

STORTO, Paula Raccanello. *A incidência do Direito Público sobre as OSCs sem Fins Lucrativos*. Trabalho apresentado como parte da disciplina “Utilização do Direito Privado pela Administração Pública”, do programa de pós-graduação *strictu sensu* em Direito do Estado da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2012.

UNITED NATIONS. *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*. New York, 2003. Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/publication/seriesf/seriesf_91e.pdf>. Acesso em 15.03.2013.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Volume 2. Brasília: Editora UNB, 2010.

WEBER, Max. *O Direito e a Economia na Sociedade*. São Paulo: Ícone Editora, 2011.