

SÉRIE PENSANDO O DIREITO

Nº 41

MODERNIZAÇÃO DO
SISTEMA DE CONVÊNIO
DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA COM A
SOCIEDADE CIVIL



Secretaria de Assuntos Legislativos Ministério da Justiça





SÉRIE PENSANDO O DIREITO

Nº 40 - versão publicação

REALIZAÇÃO:

- Fundação de São Paulo
- Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor da Pontifícia a Universidade Católica de São Paulo (NEATS PUC SP)
- SAL/MJ – Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Coordenação:

Prof. Dr. Luciano Prates Junqueira
Prof. Dr. Marcelo Figueiredo

Pesquisadores:

Paula Raccanello Storto
Márcia Golfieri
Stella C. Reicher
Konstantin Gerber
José Alberto Tozzi
Áureo Gaspar

Comitê Consultivo Científico:

Rubens Naves
César Britto
Joelson Dias
Tomáz de Aquino Resende

Apoio:

- **VIDEOBRAS PRODUÇÃO DIGITAL**
Captação de imagens das Oficinas e do Seminário
- **Tucarena**
Cessão de espaço e captação de áudio do Seminário
- **Gesto Comunicação & Comportamento**
Produção do Seminário e edição gráfica do Relatório Final
- **P&B Comunicação**
Assessoria de Comunicação e Imprensa



Secretaria de Assuntos Legislativos Ministério da Justiça



CARTA DE APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL

No marco dos cinco anos do Projeto Pensando o Direito, a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ) traz a público novas pesquisas sobre temas de grande impacto público e social, buscando contribuir para a construção de um sistema normativo mais próximo da realidade e das necessidades da população brasileira.

Esta publicação consolida os resultados das pesquisas realizadas pelas instituições selecionadas na Convocação 001/2011. A cada lançamento de novas pesquisas, a SAL renova sua aposta no sucesso do Projeto, lançado em 2007 com o objetivo de qualificar e democratizar o processo de elaboração legislativa. Com essa iniciativa, a SAL inovou sua política legislativa ao abrir espaços para a sociedade participar do processo de discussão e aprimoramento do ordenamento normativo do país. Isso tem sido feito, entre outras formas, pelo fortalecimento do diálogo com o campo acadêmico a partir da formação de grupos multidisciplinares que desenvolvem pesquisas de escopo empírico, como esta aqui apresentada.

A inclusão do conhecimento jurídico de ponta no debate público tem estimulado tanto a academia a produzir e conhecer mais sobre o processo legislativo, quanto qualificado o trabalho da SAL e de seus parceiros. Essa forma de conduzir o debate sobre as leis contribui para o fortalecimento de uma política legislativa democrática, permitindo a produção plural e qualificada de argumentos utilizados nos espaços públicos democráticos, sobretudo perante o Congresso Nacional, o governo e a opinião pública.

O Projeto Pensando o Direito consolidou, desse modo, um novo modelo de participação social para a Administração Pública. Por essa razão, em abril de 2011, o projeto foi premiado pela 15ª edição do Concurso de Inovação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Para ampliar a democratização do processo de elaboração legislativa, os resultados das pesquisas promovidas pelo Projeto são incorporados sempre que possível na forma de novos projetos de lei, de sugestões para o aperfeiçoamento de propostas em discussão, de orientação para o posicionamento da SAL e dos diversos órgãos da Administração Pública sobre os grandes temas discutidos no processo de elaboração normativa. Ademais, a publicização das pesquisas através da Série Pensando o Direito permite a promoção de debates com o campo acadêmico e com a sociedade em geral, demonstrando compromisso com a transparência e a disseminação das informações produzidas.

O presente caderno configura-se como a versão resumida de extensa pesquisa, disponível em sua versão integral no sitio eletrônico da SAL/MJ (<http://www.mj.gov.br/sal>), somando-se assim a mais de 40 publicações que contribuem para um conhecimento mais profundo sobre assuntos de grande relevância para a sociedade brasileira e para a Administração Pública.

Brasília, agosto de 2012.

Marivaldo de Castro Pereira

Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

O NEATS – Núcleo de Estudos Avançados em Terceiro Setor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, está orientado para a produção interdisciplinar de conhecimento no campo das organizações da sociedade civil, abrangendo as características típicas da administração destas entidades privadas de interesse público, inclusive quando se relacionam com o Estado ou participam da gestão intersetorial de políticas públicas. Criado em 1998, no âmbito do Programa de Pós-graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, o NEATS reúne acadêmicos e profissionais de diferentes áreas do conhecimento, para a realização de projetos de pesquisa, formação e consultoria, produzindo cursos, encontros temáticos, congressos, seminários, debates, publicação de livros e revistas científicas.

Com uma consolidada atuação nas áreas do Direito e das Ciências Sociais Aplicadas a equipe do NEATS discute e estuda em profundidade as relações de parceria entre Estado e Organizações da Sociedade Civil.

Neste contexto insere-se a presente Pesquisa proposta pelo Edital 01/2011 do Projeto Pensando o Direito da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e do PNUD, que apresenta propostas concretas e úteis à tão necessária modernização do sistema de convênios entre entidades da sociedade civil e o Estado.

Os trabalhos de pesquisa, que contaram com a integração de pesquisadores da área do Direito e da Administração, destacando-se o apoio do Grupo de Pesquisa em Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da PUC-SP, não poderiam ter se dedicado a tema mais atual.

De um lado, a necessidade de controle sobre os recursos públicos repassados a organizações que atuam em regime de colaboração com o Estado. De outro, a natureza privada das organizações da sociedade civil, e o legítimo direito de participação democrática em políticas públicas na sociedade contemporânea.

A dificuldade de enfrentar a matéria num terreno marcado pelo emaranhado de normas infralegais aponta para o acerto da metodologia definida, que privilegiou a experiência empírica, com ações voltadas à escuta e participação dos agentes públicos e privados diretamente envolvidos no dia-a-dia das relações de convênio. A comparação da figura do convênio com outras formas de ajuste especificamente talhadas para as relações do Estado com organizações sem fins lucrativos (em especial, o Termo de Parceria, da Lei das OSCIPs), igualmente revelou-se de grande contribuição.

O estudo deixa claro que o cenário atual caracteriza-se pela insegurança jurídica na matéria - reforçando o maior apego a uma lógica procedural nos convênios, marcada pela rigidez do controle formal - e pela necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de gestão de políticas públicas desenvolvidas em colaboração. O tema descortina uma série de desafios que estão colocados ao Estado e à sociedade.

Como principal desafio aparece a necessidade de prover maior segurança jurídica a essas relações, de forma a evitar a ausência de controle sobre o uso do recurso público repassado, ou, no outro extremo, a imposição de normas próprias de direito público a organizações privadas.

A superação desses desafios envolve uma ampla gama de propostas, que vão desde recomendações para uma eventual Lei específica que venha disciplinar a matéria, até mecanismos internos da Administração voltados a uniformizar entendimentos e orientações, incluindo capacitações, formações e a elaboração de manuais.

Todas estas medidas, passíveis de implementação, foram pensadas a partir de um olhar abrangente e participativo, no sentido de buscar a esperada melhoria da qualidade das relações jurídicas entre Organizações da Sociedade Civil e o Estado.

São Paulo, maio de 2012.

Prof. Dr. Luciano A. Prates Junqueira

Coordenador do Núcleo de Estudos Avançados
do Terceiro Setor – NEATS/PUCSP

Prof. Dr. Marcelo Figueiredo

Coordenador do Grupo de Pesquisa em
Direitos Fundamentais - PUCSP

Agradecimentos

Nossos agradecimentos aos membros do Comitê Científico Consultivo, participantes das Oficinas e do Seminário, Gestores e Servidores Públicos entrevistados e a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para o alcance deste resultado, em especial a Alexandre Munck, Amanda Porto, Ana Salles, Augusto de Franco, Célio Ramos, César Britto, Cintia Fazion, Cristian Carvalho Elias, Dan Reicher, Daniel Montezano, Diego Diehl, Eduardo Szazi, Eric Deblire, Fabiana Pereira, Fábio de Sá e Silva, Félix Garcia Lopez, Fernando Rosseti, Francisco Carvalheira Neto, Florêncio Ferrer, Gláucio Pires, Joelson Dias, Jana D'Ávila, José Antônio de Aguiar Neto, José Eduardo Sabo Paes, Ladislau Dowbor, Laís Costa, Laís de Figueirêdo Lopes, Liane Bittencourt, Mara Lúcia Oliveira, Maria Laura Brandão Canineu, Mariglan Gabarra, Marta Elizabete Vieira, Neuza Tito, Odilon Bras, Pedro Paulo Martoni Branco, Priscila Specie, Ricardo Garcia, Rubens Naves, Sérgio Ramos, Sérgio Rezende, Solange A. Barreira, Tomáz de Aquino Rezende, Vera Maria Masagão Ribeiro.

SÉRIE PENSANDO O DIREITO

MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE CONVÊNIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM A SOCIEDADE CIVIL

Relatório de Pesquisa apresentado ao Ministério da Justiça/PNUD no Projeto Pensando o Direito – Convocação Edital 001/2011 – Seleção de Projetos

Fundação São Paulo - PUC/SP
NEATS – Núcleo de Estudos Avançados em Terceiro Setor

Coordenadores: Prof. Dr. Luciano Prates Junqueira
Prof. Dr. Marcelo Figueiredo

São Paulo
Maio/2012

SUMÁRIO

I - INTRODUÇÃO 14

- I.I.** Contextualização do tema 14
- I.II.** Objetivo da pesquisa 16
- I.III.** Metodologia 18

II - DESENVOLVIMENTO 20

- III.I – O SISTEMA DE CONVÊNIOS NO BRASIL: ANÁLISE DA DOUTRINA, LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA 20**
- III.II – AÇÕES DE AMPLIAÇÃO DA ESCUTA E PARTICIPAÇÃO 39**
 - III.II.a)** Oficinas com Gestores de Organizações da Sociedade Civil 39
 - III.II.b)** Entrevistas com Servidores e Gestores Públicos 43
 - III.II.c)** Estudos de Caso 46
 - III.II.d)** Diálogo com os Membros do Comitê Consultivo Científico 48
 - III.II.e)** Seminário Final 49
 - III.II.f)** Considerações Gerais sobre os Resultados das Ações de Escuta e Participação 50

III – CONSIDERAÇÕES FINAIS 53

- III.I – CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS SOBRE O SICONV 54**
- III.II – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 56**

IV – REFERÊNCIAS 68

V. MAIS SOBRE O NEATS PUC – SP 84

I - INTRODUÇÃO

I.I. CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

Nos últimos anos verificou-se notável crescimento das organizações da sociedade civil, da estruturação e da profissionalização deste segmento, inclusive como consequência da maior participação democrática dos cidadãos no processo de formulação, execução e fiscalização de políticas públicas. Gradativamente, estas organizações passaram a receber volume significativo de recursos públicos para subsidiar sua participação, em especial por meio de Convênios¹, atraindo atenção do Estado, do mercado, da opinião pública e dos órgãos de controle.

É a partir da análise dessa relação específica entre a Administração e as Organizações da Sociedade Civil - mais precisamente estabelecida sob a égide dos Convênios – e de um olhar jurídico e administrativo, que foi desenvolvido o Projeto de Pesquisa “**Modernização do Sistema de Convênio da Administração Pública com a Sociedade Civil**”.

O enfoque escolhido permitiu uma abordagem qualitativa e mais aprofundada - considerando os prazos e recursos disponíveis - do sistema de convênios entre União Federal e a Sociedade Civil Organizada, aqui compreendido como o arcabouço normativo que permeia estas relações de cooperação e que se encerra na utilização do software denominado Sistema de Convênios do Governo Federal (“SICONV”).

Não foi nossa pretensão - mesmo ao coletar dados quantitativos - fazer censo ou pesquisa estatística de opinião sobre convênios ou sobre o software² SICONV, mas, sim, a partir dos dados e do estudo de casos concretos, observar, identificar e interpretar as peculiaridades deste “campo de ação”, no qual Sociedade Civil Organizada e Administração interagem. Nesta trajetória, percebemos similaridades e diferenças entre os principais contextos e atores, o que nos permitiu, a partir dos problemas levantados, apresentar um caminho possível para a construção de soluções para o sistema de celebração de convênios e também para o SICONV – Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria.

Preocupamo-nos, durante todo o processo de pesquisa, em ampliar os espaços de diálogo³, utilizando instrumentos de consulta por meio dos quais os atores com vivência

¹ É importante mencionar que os repasses diretos a entidades privadas sem fins lucrativos no ano de 2010 representaram apenas 0,48% do total dos orçamento federal, segundo dos apresentados pelo IPEA no Comunicado 123 de 07 de dezembro de 2011, disponível no site do IPEA para consulta.

² Software, logiário ou suporte lógico é uma sequência de instruções a serem seguidas e/ou executadas, na manipulação, redirecionamento ou modificação de um dado/informação ou acontecimento. Software também é o nome dado ao comportamento exibido por essa sequência de instruções quando executada em um computador ou máquina semelhante além de um produto desenvolvido pela Engenharia de software, e inclui não só o programa de computador propriamente dito, mas também manuais e especificações.. Jorge H. C. Fernandes. UNB. O que é um Programa [Software]. <http://www.cic.unb.br/~jhcf/MyBooks/iess/Software/oqueehsoftware.html>. Último acesso em 21 de janeiro de 2012.

³ Nossa metodologia abrangeu a compilação de legislação, jurisprudência e doutrina sobre o tema dos convênios, e contou com amplo espaço de escuta, como se verá mais detalhadamente no decorrer do Relatório, incluindo três oficinas com Organizações da Sociedade Civil, entrevistas com gestores e servidores públicos federais, estudos de caso, um conselho consultivo científico e, ainda, a realização de Seminário Final sobre o tema.

prática no tema pudessem manifestar suas contribuições. Isto, aliado à experiência do grupo de pesquisa e sua atuação profissional e militante, também contribuiu para o alcance das conclusões aqui apresentadas.

No entanto, é preciso dizer, o universo cognitivo que circunda esse tema é bem mais amplo e complexo do que o objeto da presente pesquisa. Abrange questões relacionadas ao papel e ao espaço ocupado pela sociedade civil na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas - estatais e não estatais, passando pelos princípios e direitos essenciais para a manutenção da democracia.

A seguir apresentaremos os referenciais utilizados no processo de elaboração desta pesquisa - essencialmente focada no aperfeiçoamento do sistema de convênios hoje existente, cujo principal desafio é buscar um modelo moderno e eficiente de gestão de políticas públicas desenvolvidas conjuntamente entre Estado e Sociedade Civil, que proporcione o respeito à liberdade constitucional de auto-organização das associações privadas⁴ sem prejuízo da necessária transparência no emprego e na prestação de contas dos recursos públicos repassados pela Administração.

Estes referenciais, a seguir elencados, têm papel estruturante para aqueles “engenheiros” que projetam não apenas uma mera reforma, mas a reconstrução do sistema que acolha as legítimas e desejáveis interações entre Estado e Sociedade Civil numa sociedade democrática:

- **políticas públicas não se confundem com políticas estatais:** o público não é monopólio do Estado e tampouco é de se esperar que seja financiado ou executado, exclusivamente, com recursos governamentais;
- **a sociedade civil não está restrita à sociedade civil organizada:** o protagonismo social dos indivíduos, dos movimentos sociais e de suas organizações, em uma era de conexões, é cada vez mais evidente;
- **os princípios da eficiência e da publicidade da gestão pública não se alcançam com a mera comprovação de cumprimento de processos formais:** a efetiva aplicação destes princípios deve implicar um sistema de disponibilização de dados que permita a compreensão e análise gerencial de aplicação dos recursos aplicados e do alcance de resultados, alinhados com cada política pública em referência;
- **as relações entre Estado e Sociedade Civil envolvem muito mais elementos que o repasse de verbas:** as possibilidades de interação Estado-sociedade civil são inúmeras e objeto de constantes alterações, razão pela qual o estudo dos convênios - e das relações de cooperação que os caracterizam - envolvem muitas variáveis além do repasse de recursos e do controle pretendido pelo software SICONV;
- **a efetiva implantação de um novo sistema adequado a abranger as relações entre Estado e Sociedade Civil não se baseia exclusivamente na criação de um**

⁴ Conforme redação do inciso XVIII do art. 5º da Constituição Federal: “XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;”

novo marco legal: esta implantação passa por mudanças culturais e reformulação das práticas hoje existentes.

Nessa perspectiva, se é verdade que esta pesquisa se iniciou a partir de um recorte sócio-histórico voltado a identificar no passado os processos que permearam o desenvolvimento do Sistema de Convênios, em sua última etapa, inclinou-se a analisar as tendências de futuro, buscando propor sugestões de aperfeiçoamento e modernização que respeitem os referenciais acima indicados. Assim, evitou-se a elaboração de sugestões que venham a se tornar empecilhos para o acolhimento das novas tecnologias e dinâmicas sociais, políticas e econômicas, que estão continuamente se redesenhando.

É preciso alertar que embora apresentemos neste trabalho propostas de ações concretas de reforma, pensadas sob a lógica de aplicação de curto e médio prazos, entendemos que a identificação de diretrizes informadoras para a construção de uma nova política voltada ao futuro das relações de contratação entre Estado e Sociedade Civil seja a contribuição de maior relevância dessa pesquisa, em um cenário que não carece apenas de medidas pragmáticas ou moralizadoras, mas, principalmente, de um enfoque sistêmico, estruturado em bases estáveis e profundas para se solidificar.

I.II. OBJETO DA PESQUISA

O Projeto desenvolvido pela equipe de pesquisa do NEATS/PUC-SP – Núcleo de Estudos Avançados em Terceiro Setor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sobre “**Modernização do Sistema de Convênio da Administração Pública com a Sociedade Civil**”, foi escolhido a partir de um concurso de Projetos no âmbito do Programa de Democratização de Informações no Processo de Elaboração Normativa - Pensando o Direito, desenvolvido em parceria entre o Ministério da Justiça e o PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, cujo resultado foi publicado em meados de agosto de 2011.

O próprio edital, relativamente à modernização do sistema de convênio da Administração Pública com a Sociedade Civil reconhecia o seguinte cenário:

“Os desafios, contudo, não se restringem à falta de clareza quanto às regras aplicáveis à gestão dos convênios ou à sua fiscalização, e prestação de contas. Não obstante os recentes esforços empreendidos no sentido de uma modernização dos sistemas de fiscalização e controle sob a perspectiva do controle por resultados, perdura uma lógica ainda demasiado procedural e formalista. Soma-se a este problema a pluralidade e as particularidades das organizações da sociedade civil, que, em geral, não são dotadas de recursos ou pessoal suficientes para responder às exigências dos órgãos de controle.” (Trecho do edital)

Importante mencionar que, desde o início dos estudos, o tema dos convênios foi objeto

de substantivas discussões e alterações normativas, motivadas por uma agenda pública já estabelecida, que adquiriu maior destaque e prioridade pela necessidade de oferecer respostas à demanda social intensificada em razão da divulgação de fatos envolvendo o mau uso de recursos repassados por meio de convênios celebrados entre a Administração Pública e entidades privadas.

Neste contexto, a pesquisa ganhou maior importância e interesse, por parte tanto de entidades sem fins lucrativos, quanto de entes públicos, exigindo que o foco dos pesquisadores não se limitasse à apresentação de uma proposta acadêmica, mas que proporcionasse uma efetiva colaboração com soluções possíveis de serem implementadas.

Isto porque, paralelamente ao início das atividades de pesquisa, em setembro de 2011, o Decreto n. 7.568/2011 instituiu um Grupo de Trabalho formado por representantes de órgãos públicos e organizações da sociedade civil, destinado a propor alterações legislativas ao denominado “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”. Menos de um mês depois, o Decreto 7.592/2011, suspendeu por 30 (trinta) dias todas as transferências de recursos a entidades sem fins lucrativos e determinou a avaliação de regularidade dos convênios em execução por todos os Ministérios, gerando grande repercussão.

A mudança de cenário e o ingresso da temática dos convênios na agenda pública nacional demandaram grande esforço e investimento por parte da equipe de pesquisa, que esteve atenta aos debates, a fim de que nenhuma informação relevante fosse desconsiderada na elaboração deste trabalho.

Como parte integrante do conteúdo do Relatório Final apresentado (disponível para consulta e download no site da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça – <http://www.mj.gov.br/sal> encontra-se a sistematização), encontra-se a sistematização mais aprofundada dos principais pontos levantados na etapa de coleta de dados de ampliação de escuta utilizados nas Oficinas com Gestores de Organizações da Sociedade Civil, Entrevistas e Visitas Técnicas a Órgãos Públicos e Estudos de Casos, apontamentos decorrentes do diálogo havido com os membros do Conselho Consultivo do Projeto e, relato sobre o Seminário Final, que apresentou ao público os resultados parciais da pesquisa, servindo também de instrumento para a coleta de impressões e validação de posicionamentos. Estão contidos, ainda, na íntegra do Relatório Final e em seus Anexos, os resultados do levantamento de jurisprudência do Tribunal de Contas da União, Legislação, por fim uma planilha com uma série de sugestões de alterações para modernização do SICONV.

Nesta versão para publicação impressa, optamos por concentrar os resultados mais perenes de nossa pesquisa, e também, nossas conclusões, que não pretendem apontar um único caminho, mas apresentar nossa contribuição para a tão necessária Modernização do Sistema de Convênio da Administração Pública com a Sociedade Civil, a partir das respostas às seguintes questões que nos propusemos enfrentar:

1. *A regulamentação existente sobre convênios está adequada à lógica das parcerias entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil?*
2. *Considerando que o conceito legal e infralegal de convênio vigente abrange tanto as relações de cooperação celebradas entre entes públicos entre si quanto aquelas celebradas com entidades privadas, uma eventual proposta de elaboração normativa para a modernização do sistema de convênios da administração pública com a sociedade civil deveria ser contemplada num diploma normativo específico?*
3. *A regulamentação da matéria, hoje feita em nível infralegal, por meio de atos do Poder Executivo, deveria ser feita por meio de lei?*
4. *Como se caracteriza o atual modelo de controle aplicado à gestão e fiscalização dos convênios celebrados com organizações da sociedade civil?*
5. *Como as qualificações de OS e OSCIP e o modelo de emparceiramento e de controle dos termos de parceria e contratos de gestão podem influenciar a elaboração de uma proposta normativa sobre convênios?*
6. *Que instrumentos administrativos e gerenciais poderiam ser aplicados para implementar a lógica de controle por resultados com menores custos para os projetos de cooperação objeto dos convênios celebrados entre a administração pública e as organizações da sociedade civil?*
7. *Considerando a necessidade de eficácia e de controle gerencial por resultados, que alterações/complementações podem ser feitas na legislação existente?*

I.III. METODOLOGIA

A estrutura metodológica utilizada levou em consideração o prazo para a execução da pesquisa, a otimização dos recursos financeiros disponíveis, e a necessidade de proporcionar a oitiva da sociedade civil e do Estado no desenvolvimento e realização dos trabalhos. Para tanto, foram previstas instâncias próprias de participação e escuta, bem como mecanismos de seleção dos participantes para assegurar a diversidade de perfil de participação, inclusive no aspecto de representatividade regional das organizações da sociedade civil brasileira.

A **análise legislativa** identificou o conjunto de normas infraconstitucionais esparsas que regulamentam a matéria no âmbito federal, e levantou os aspectos controversos e procedimentais, a fim de subsidiar propostas para a modernização do regime jurídico do sistema de convênios entre o Poder Público e a Sociedade Civil. A **pesquisa doutrinária** agregou a compreensão de diversas concepções sobre a gestão pública em cooperação com a sociedade civil, enquanto a **análise jurisprudencial** focou a análise do tratamento conferido à gestão, à fiscalização e à prestação de contas dos repasses públicos por meio de Convênios e/ou Termos de Parceria a organizações da sociedade civil, através de decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União sobre a matéria desde 1999.

As ferramentas de escuta e participação das organizações da sociedade civil e do Poder Público foram as **Oficinas com Gestores de Organizações da Sociedade Civil, Estudos**

de Casos e Entrevistas com Servidores Públicos e Visitas Técnicas a Órgãos Públicos, que possibilitaram a extração de conteúdos e percepções práticas de quem está envolvido diretamente nas relações de convênio, fornecendo ricos subsídios às proposições de elaboração e alteração normativa do atual sistema de gestão de convênios.

O **Comitê Consultivo Científico** proporcionou a participação de profissionais e acadêmicos dedicados ao tema, que puderam opinar sobre o desenvolvimento de proposições e resultados dos trabalhos, contribuindo para a integração com a produção acadêmica da área e para o desenvolvimento de um trabalho de qualidade.

Por fim, o **Seminário** ocorrido no dia 19 de março de 2012, no campus da PUC-SP, no Teatro TUCARENA, proporcionou a participação dos mais diversos segmentos da sociedade na discussão acerca do sistema de gestão e fiscalização de repasses feitos a organizações da sociedade civil por meio de convênios, bem como a análise do atual cenário, com reflexões de futuro para essas relações, enriquecendo o conjunto de contribuições geradas pelo Projeto ao pensamento crítico da temática.

Em todas as etapas da pesquisa, foram utilizados os quatro eixos seguintes para sistematização dos resultados:

- Eixo I - Relação Público-Privada – Envolve o instrumento de Convênio e outras formas de ajustes para cooperação entre entes públicos e organizações da sociedade civil (Temos de Parceria, Contrato de Gestão, Contrato de Repasse, etc.), incluindo a fase seleção, habilitação, elaboração de Projetos, plano de trabalho e orçamento.

- Eixo II - Planejamento e SICONV - Compreende a etapa operacional do início da utilização do SICONV, prévia à efetiva alimentação de dados dos convênios celebrados, como o cadastro no sistema e validação de documentos; designação dos responsáveis e perfis dos usuários; a apresentação de Projetos; e o cadastro do detalhamento do Projeto e do Plano de Trabalho e Orçamento.

- Eixo III - Operacionalização do SICONV - Abrange questões da utilização da ferramenta no dia-a-dia da execução do Plano de Trabalho, incluindo questões práticas, como abertura de conta corrente; pontualidade no repasse das parcelas; procedimentos de cotações de preços, fluxo de disponibilização de notas fiscais e comprovantes de pagamento, lançamento da contrapartida, despesas administrativas, pagamento de diárias, passagens aéreas, contratação de equipe, recursos humanos e questões trabalhistas em geral.

- Eixo IV - Instrumento Gerencial e Avaliação de Resultados - Envolve a multiplicidade de modelos e padrões de prestação de contas das entidades, considerando os controles do SICONV, o controle interno de cada entidade, e a fiscalização dos órgãos de controle; a avaliação do SICONV como instrumento de gestão da entidade e/ou de mensuração de resultado dos Projetos conveniados; bem como o custo operacional e outros eventuais impactos da implantação e utilização do SICONV.

II - DESENVOLVIMENTO

II. I – O SISTEMA DE CONVÊNIOS NO BRASIL: ANÁLISE DA DOUTRINA, LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA

Muitas foram as alterações legislativas que tiveram lugar nos últimos quase 50 anos no que se refere à conceituação das relações havidas entre o poder público e as entidades sem fins lucrativos.

Da leitura destas alterações e da análise da conjuntura histórico-política em meio à qual este conjunto normativo foi gradualmente sendo construído é que se buscou identificar e traçar uma linha “evolutiva” dos convênios no país, pontuando as principais características que permearam estas interações público-privadas.

Tomamos como ponto de partida a análise da natureza jurídica dos convênios administrativos na doutrina brasileira, e verificamos que esta é compreendida de diversas formas - até mesmo contraditórias, o que nos parece ser a primeira raiz da insegurança jurídica que circunda o tema.

Na doutrina, os entendimentos afirmam que o convênio pode: **(i)** possuir natureza jurídica contratual⁵; **(ii)** Não possuir natureza jurídica contratual, face ao regime de mútua colaboração ou cooperação; **(iii)** ser classificado como acordo programa ou acordo função, com características de cooperação; **(iv)** ser tratado como instrumento de delegação unilateral ou bilateral de função pública ou, nos termos do Decreto Legislativo nº 200/67, instrumento de delegação parcial de programa federal, hipótese que pressupõe a colaboração ou cooperação; **(iv)** prestar-se a ser instrumento de fomento, já que para alguns não há delegação de serviço por meio de convênio administrativo; ou ainda **(v)** caracterizar-se como instrumento de transferência voluntária ou transferência ao setor privado⁶.

⁵ Para o entendimento de convênio como contrato, refiram-se: TODERO, Domingos Roberto. *Dos convênios da administração pública. Dissertação de Mestrado*, Puc Rs, Porto Alegre, 2006 e JUSTEN FILHO, Marçal & FERREIRA JORDÃO, Eduardo. *A contratação administrativa destinada ao fomento de atividades privadas de interesse coletivo*. Revista Brasileira de Direito Público n. 34, jul./set., Ed. Fórum, Belo Horizonte: 2011. Sobremais, como indicação de pesquisa, reporta-se a discussão havida em torno da relação jurídica da função pública na Alemanha, sobre as concessões de obras e serviços públicos, com conceituação de regime jurídico de função pública, pois “esses institutos jurídicos se perfazem mediante ato unilateral da Administração Pública e manifestação consequente de vontade do administrado, como simples condição de eficácia daquele ou por ato bilateral, convenção-união, distinto do contrato” (O. BANDEIRA DE MELLO, 1968, pág. 5), constituindo “contrato de submissão” o regime jurídico da concessão de obra ou de serviço público (JELLINEK, LABAND apud O. BANDEIRA DE MELLO, 1968, pág. 3), sendo o Gesamtakt, também traduzido por ato jurídico coletivo ou ato unilateral plural e o Vereinbarung, por ato bilateral ou ato união (O. BANDEIRA DE MELLO, 1968, pág. 4), sendo o melhor termo para as transferências ao setor privado, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, classificado em lei específica, como em LDO que as classifica por transferências-setor privado, com o regramento de direito financeiro para subvenções, auxílios e contribuições, enfim as despesas correntes e de capital quando aplicáveis a pessoas jurídicas de direito privado sem finalidade de lucro.

⁶ As despesas públicas dividem-se em dois grupos: a) despesas correntes, despesas de custeio e transferências correntes, estas últimas, como as subvenções sociais, destinadas a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, conforme art. 12, parágrafo 3º, inc. I c.c. arts. 16 e 17, Lei 4.320/1964, e b) despesas de capital, investimentos, inversões financeiras, transferências de capital e auxílios, estas últimas dotações para investimentos ou inversões financeiras que pessoas de direito público ou privado devam

Ao lado de todas essas indefinições, a doutrina indica, majoritariamente, três teorias para classificar o convênio administrativo no direito brasileiro tratando-o, a partir da análise das vontades, como: **(i)** ato unilateral com determinação legal de delegação de função executiva federal; **(ii)** ato bilateral com delegação de função executiva de ente público; ou, ainda **(iii)** conjugação de esforços para a satisfação de interesse comum, com suporte na doutrina alemã (TORRES, 2001, pág. 21).

De forma ampliada, pode-se compreender o convênio administrativo federal como expressão do federalismo de cooperação, a par de outras figuras jurídicas como o consórcio administrativo e a região administrativa, próprias do federalismo de integração.

Historicamente, o Convênio nasceu no direito brasileiro como instrumento unilateral de delegação de competência para a execução de atos administrativos da União pelos Estados membros, conforme previa expressamente o art. 7º, parágrafo 3º, da Constituição de 1891⁷. Num segundo momento, o convênio passa a ser aplicado na formulação de acordos entre entes federados, tendo a expressão “acordo entre os respectivos governos”, surgido com o art. 5º, parágrafo 1º e art. 7º, parágrafo único, da Constituição de 1934⁸.

De instrumento utilizado entre a União, Estados e Municípios para viabilizar a execução de leis, serviços e decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais ou municipais conforme previa a Constituição de 1967⁹, passou o convênio - com o advento da Reforma Administrativa do Estado- a ser aplicado também como ferramenta para **(i)** a descentralização da execução das atividades da Administração Federal a outros entes federados e **(ii)** delegação da execução de programa governamental de caráter local¹⁰, o que nos termos do Decreto-Lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967¹¹, acabou por abarcar as possibilidades de descentralização administrativa e, por extensão, os propósitos de administração e planejamento; coordenação e controle; delegação de competência e

realizar, com previsão na Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior (ZANCHIM, 2010, págs. 70-86). O art. 32 da Lei 12017/2009 trata das subvenções sociais e o art. 33 desta Lei, por sua vez, disciplina as contribuições correntes (DE SOUZA, 2010, pág. 159-160). Já as transferências voluntárias consistem em “instrumentos para a descentralização de programas constantes do orçamento central” (GOMES, 2011, pág. 812), sendo o programa conceituado por “instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando à solução de um programa ou o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade” (MANUAL TÉCNICO DE ORÇAMENTO apud GOMES, 2011, pág. 814). As transferências voluntárias devem seguir o art. 165, parágrafo 1º, da Constituição Federal (DE SOUZA, 2010, pág. 158). Consistem na entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorre de determinação constitucional, legal ou seja daqueles destinados ao Sistema Único de Saúde, conforme art. 25, caput da LC 101/2000. Não se devem considerar como voluntárias as transferências a entidade privadas, considerando a falta de sua previsão no art. 25, caput da Lei Complementar nº 101/2000 (GOMES, 2011, pág. 809), considerando ainda o que o art. 26 determina em se tratando de pessoas jurídicas privadas. Ademais, as transferências voluntárias visam corrigir o desequilíbrio entre receitas e despesas entre os entes da Federação (RIBEIRO, 2010, pág. 150). Nesse sentido, o convênio administrativo viabiliza a descentralização orçamentária e, nos termos do Decreto-Lei 200/67, a descentralização da execução de programa federal. Apenas a título de curiosidade destaca-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2010 - Lei nº 12.017/2009, cunhou o termo “transferências-setor privado” (DE SOUZA, 2010, pág. 159). Além disso, cumpre dizer que o convênio administrativo, o contrato de repasse, o termo de parceria e o contrato de gestão formalizam e operacionalizam as transferências orçamentárias discricionárias, também chamadas de transferências voluntárias de recursos públicos, sob as rubricas de transferência corrente e transferência de capital (CARVALHO NETO, 2008, pág. 10).

⁷ Miranda, PONTES. 1987, v.2, pág. 301 apud TORRES, 2001, pág. 19.

⁸ A palavra convênio firmou-se nos artigos 19, parágrafo 7º e 27 da Constituição de 1967 e no art. 13, parágrafo 3º, com a Emenda de 1969, estendendo-se a sua amplitude para além da matéria tributária (TORRES, 2001, págs. 20 e 21). A origem do consórcio público consta do art. 29 da Constituição de 1937.

⁹ A Constituição de 1967, nos termos do seu artigo 13, parágrafo 3º, facultava à União, Estados e Municípios “celebrar convênios para execução de suas leis, serviços e decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais ou municipais.”

¹⁰ Insta mencionar a discussão em torno da interpretação acerca da delegação do Decreto-Lei 200/67, tida por delegação de atribuições ou “mera autorização para a prática de atos de rotina administrativa” (CAVALCANTI, 1972, pág. 13), mas também por delegação de competência, com destaque para a distinção entre delegação de simples assinatura e a delegação de funções, posto que na primeira, o expediente e o trabalho material são desempenhados por outrem, ao passo que nas delegações de funções, “as razões de decidir pertencem a quem pratica o ato, é ele quem conhece os fundamentos do seu ato” (LAUBADÈRE apud CAVALCANTI, 1972, pág. 13).

¹¹ No Governo Castelo Branco constituiu-se a denominada Comissão de Estudos Técnicos para a Reforma Administrativa. Relata-se à época

supervisão superior (SOBRINHO, 1974, pág. 24) (SOUTO, 2003, pág. 62)¹².

Conforme ensina a doutrina nacional, o conceito de descentralização é amplo e engloba a noção de descentralização territorial (política, administrativa e judicial), descentralização funcional (autárquica), descentralização hierárquica (desconcentração), descentralização por delegação (legal, contratual e unilateral) e descentralização social (outorga e reconhecimento) (MOREIRA NETO, 1997, pág. 82). Além disso:

"Há descentralização administrativa quando, por lei, determinadas competências são transferidas a outras pessoas jurídicas, destacadas do centro, que podem ser estruturadas à maneira do Direito Público (autarquias e fundações de Direito Público), ou estruturadas sob forma de Direito Privado (empresas públicas e sociedades de economia mista), sem embargo de não se submeterem inteiramente a esse regime jurídico. Ainda é possível a descentralização administrativa a outros entes privados, na forma de delegação" (FIGUEIREDO, 2004, págs. 84 e 85).

Nesse sentido, a descentralização¹³ ¹⁴ pretendida na esfera federal ao final da década de sessenta, ou seja, essa transferência de incumbências foi proposta de forma a envolver a participação dos entes federados e da própria iniciativa privada na implementação de políticas. Tanto é assim que referida normativa expressamente previu em seu artigo 10:

"Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção da execução;

b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões. (...)

§ 5º Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser

embate havido entre Hélio Beltrão e José Nazareth Teixeira Dias, defendendo o primeiro a aplicação dos princípios da descentralização, delegação e desburocratização, pressupondo delegação de responsabilidades para gerentes "que deveriam ser dispensados de uma série de controles burocráticos ex-ante e cobrados a partir de resultados" (GAETANI, 2003, pág. 24), a partir de uma legislação simples, com princípios e orientações gerais, opondo-se a "detalhamentos típicos da tradição jurídica brasileira" (GAETANI, 2003, pág. 25). Todavia, coube a José Nazareth Teixeira Dias o detalhamento final da proposta que resultou nos Decretos-Leis nº 199 e nº 200 de 1967. Note que o Decreto-Lei 199/67 dispôs sobre a Lei orgânica do TCU, antes do advento da Lei 8.443/92.

¹² Antes de nos debruçar sobre a análise do Decreto-Lei nº 200/67, cabe esclarecer que o processo de delegação verifica-se quando o Estado confere a pessoas de direito privado a faculdade de exercício de serviços públicos. A descentralização, que pode se dar por colaboração ou por processo de concessão, quando o Estado transfere mediante contrato de direito público a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado a incumbência de execução de serviço público. Por fim, por processo de autarquia, entende-se a personalização de serviço público, informado pelo princípio da especialidade (CRETELLA JÚNIOR, 1986, pág. 115).

¹³ Na ciência da administração, concebe-se o princípio da descentralização por um princípio da proximidade em "deixar as administrações locais gerirem efetivamente as atividades", pois quando o governo se entulha de milhares de pequenos pedidos locais "passa a gerir interesses fisiológicos em vez de governar o país, ocasionando a perda de governabilidade (...)" (DOWBOR, 1994, pág. 111). Na administração assim como no serviço social, relaciona-se descentralização com interseitorialidade: "significa alterar a forma de articulação das ações em segmentos, privilegiando a integração em prejuízo da setorialização. Também significa mudanças na cultura e nos valores da rede de proteção social, das organizações gestoras das políticas sociais e das instâncias de participação" (SPOSATI apud CARVALHO, 2006, pág. 129). Menciona-se a ação em rede.

¹⁴ Nas ciências sociais considera-se descentralização político-administrativa: "[...] i) a redistribuição de competências no interior de uma política específica (p. ex., a constituição do Sistema Único e Descentralizado, na área de saúde); ii) a afirmação de um maior grau de autonomia orçamentária e decisória aos governos municipais (expressa na reforma tributária no Brasil, e nos processos de reagrupamento territorial, na

delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.”

É cediço que “[d]escentralizando o serviço, nascida a pessoa jurídica, esta separase do Estado passando a operar com autonomia dentro do que a lei disser, permitir ou conceder” e que, “[q]uanto à responsabilidade, a Administração responde subsidiariamente” (SOBRINHO, 1974, pág. 30).

Em face desta responsabilidade subsidiária da Administração Pública Federal é que o legislador ao desenhar o **Decreto-Lei nº 200/67** e a forma de instrumentalizar o processo de descentralização, buscou assegurar, além da autonomia necessária, a efetiva realização das atividades descentralizadas pelos entes federados por meio de instrumentos de convênio.

Note-se que o inciso “c”, do artigo 10 **atrelou ao devido aparelhamento do ente federado a utilização do convênio enquanto instrumento apto à transferência da execução das atividades e responsabilidades da administração pública federal**. Esta vinculação do convênio ao aparelhamento do ente federado espelha, ao nosso ver, a preocupação do legislador no sentido de que a descentralização proposta se desse de forma planejada, organizada e com vistas à geração de resultados efetivos.

Ainda em relação à análise histórica e doutrinária do Decreto-Lei nº. 200/67 destaca-se a discussão sobre a interpretação da **delegação¹⁵ da execução de programas federais de caráter nitidamente local** constante do parágrafo 5º, tida por delegação de atribuições ou “mera autorização para a prática de atos de rotina administrativa” (CAVALCANTI, 1972, pág. 13) e, ao mesmo tempo, como delegação de competência.

Vale dizer que no âmbito da Reforma Administrativa de 1967 e consequentemente do Decreto nº 200/67, havia entendimentos doutrinários divergentes sobre o instrumento próprio para operacionalizar o processo de delegação em razão da seguinte divisão: **(i)** delegação de prestação de serviços de utilidade pública, por meio de execução indireta, **através de contratos com particulares** e, **(ii)** delegação de execução de serviço, como na delegação de programa governamental de caráter local, **por meio de convênio** (MEIRELLES, 1978, págs. 701-702).

Na década de 80, com o arrefecimento do regime militar e de sua lógica autoritária e controladora, verificam-se novos esforços normativos no sentido de aproximar o Estado das Entidades Privadas sem Fins Lucrativos. **O Decreto n.º 93.872, de 23 de dezembro de 1986 trouxe a possibilidade de organizações particulares celebrarem convênios com a Administração Pública¹⁶.**

Europa] e, finalmente iii) a transferência de atribuições do governo municipal para unidades distritais, numa descentralização intra-municipal [expressa na constituição de Administrações Regionais em algumas cidades do país: São Paulo, Salvador, Belo Horizonte e, sobretudo, no reordenamento político-administrativo espanhol]” (ARRETCHÉ, 1996, pág. 76).

¹⁵ A título complementar menciona-se a distinção entre delegação de simples assinatura (onde o expediente e o trabalho material são desempenhados por outrem) e a delegação de funções, em que “as razões de decidir pertencem a quem pratica o ato, é ele quem conhece os fundamentos do seu ato” (LAUBADÈRE apud CAVALCANTI, 1972, pág. 13).

¹⁶ Art. 48. Os serviços de interesse recíproco dos órgãos e entidades de administração federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares, poderão ser executados sob regime de mútua cooperação, mediante convênio, acordo ou ajuste.”

O movimento de redemocratização e o advento da Constituição Federal de 1988 alteraram, por sua vez, a perspectiva constitucional da atividade administrativa. A denominada Constituição Cidadã reconheceu como essencial a participação e o envolvimento dos cidadãos brasileiros e o convênio passou a ser tido como forma de execução e delegação pública de atividades.

Quase uma década depois, o Brasil vivencia a reforma gerencial de Bresser Pereira, identificada à época no processo de elaboração de planos plurianuais Avança Brasil e Brasil em Ação (GAETANI, 2003, págs. 29-36), que tinha, entre outros objetivos, a busca da eficiência e da contratualização dos resultados. Como ensina a doutrina:

“A imagem-objetivo buscada por Bresser Pereira era a da flexibilização da administração pública, no caso de suas estruturas organizacionais e dos regimes de contratação de pessoal. A flexibilização era apresentada como requisito para múltiplos objetivos como a busca da eficiência, a viabilização de processos de delegação e descentralização, a implementação do orçamento global em organizações públicas autônomas via contratos de gestão, a valorização de mecanismos diferenciados de reconhecimento de mérito, a contratualização de resultados e outros” (GAETANI, 2003, pág. 28).

Esta reforma da gestão pública procurou transformar burocratas em gestores públicos. No dizer do próprio reformista:

“A Reforma da Gestão Pública de 1995/98 está baseada em dois princípios básicos. Em primeiro lugar, busca-se tornar os administradores ou gestores públicos mais autônomos e mais responsáveis. Para isso, reduz-se a ênfase no controle burocrático baseado em regras procedimentais detalhadas, supervisão e auditoria, enquanto se aumenta a ênfase na responsabilização dos administradores por resultados contratados, por concorrência administrativa visando a excelência, e por responsabilização ou controle social. Em segundo lugar, o Estado só deve executar diretamente as tarefas que são exclusivas de Estado, que envolvem o emprego do poder de Estado, ou que apliquem os recursos do Estado. Entre as tarefas exclusivas de Estado, porém, deve-se distinguir as tarefas centralizadas de formulação e controle das políticas públicas e da lei, a serem executadas por secretarias ou departamentos do Estado, das tarefas de execução, que devem ser descentralizadas para agências executivas e agências reguladoras autônomas. Todos os demais serviços que a sociedade decide prover com os recursos dos impostos não devem ser realizados no âmbito da organização do Estado, por servidores públicos, mas devem ser contratados com terceiros. Os serviços sociais e científicos, para os quais os respectivos mercados são particularmente imperfeitos, já que neles impera a assimetria de informações, devem ser contratados com organizações públicas não-estatais de serviço, as “organizações sociais”, enquanto os demais podem ser contratados com empresas privadas. As três formas gerenciais de controle devem, naturalmente, ser aplicadas tanto às agências, quanto às

organizações sociais' (BRESSER-PEREIRA, 2005, pág. 13).

Conforme consta do próprio Plano Diretor da Reforma do Estado, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995, a reforma do Estado “(...) tornou-se imperativa nos anos 90 por uma segunda razão. Não apenas ela se constituiu em uma resposta à crise generalizada do Estado, mas também está sendo caracterizada como uma forma de defender ***o Estado enquanto res pública, enquanto coisa pública, enquanto patrimônio que, sendo público, é de todos e para todos.***”¹⁷ (grifos nossos)

Foi em meio a esse processo de mudanças administrativas de preocupação com a coisa pública surge a **Instrução Normativa STN/MF n. 01/97, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda**, que regulamentou o tema dos convênios firmados pela Administração Pública Federal em 1997.

Foi ainda a partir da perspectiva gerencial, que permeou todo esse momento de Reforma do Estado, que o modelo das OS – Organizações Sociais foi criado através da **Lei 9.637, de 15 de maio de 1998**, com o objetivo de regulamentar a sucessão de entes e departamentos públicos por pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, permitindo a gestão de políticas públicas por essas entidades, mediante a celebração do Contrato de Gestão.

A Lei das OS representou, enquanto marco normativo, o movimento do Estado brasileiro no sentido de buscar entidades sem fins lucrativos para participar da prestação de serviços de “interesse público” em cooperação ou de “relevância pública” - termo este de que se vale Juarez Freitas ao tratar das Organizações Sociais (Lei nº 9.637/98), no voto do Ministro Ayres Britto na ADI 1923¹⁸, e que também encontra guarida no Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública, elaborado por Comissão de Juristas instituída pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Portaria MP no 426, de seis de dezembro de 2007, para propor uma nova estrutura orgânica para o funcionamento da Administração Pública Federal e das suas relações com entes de colaboração.

Data do mesmo período a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, que, resultante de discussões envolvendo a participação de entidades privadas sem fins lucrativos, criou aludida certificação sob responsabilidade do Ministério da Justiça, juntamente com a figura do Termo de Parceria que poderia ser celebrado com pessoa jurídica de direito público, nos termos da Lei Federal 9.790, de 23 de março 1999.

O convênio passa, nesse novo período, a ser entendido não mais como mero instrumento de delegação, mas como ferramenta de fomento ao setor social e à participação cidadã. A parceria e os termos colaboração e co-gestão, que

¹⁷ Plano Diretor da Reforma do Estado aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995. p. 14. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planonodiretor.pdf>. Acesso em 12.02.2012.

¹⁸ O debate sobre o regime jurídico aplicável às organizações sociais, se público ou privado, é também contemporâneo, sendo certo que prevalecia à época, o entendimento de que se tratava de relação de natureza privada. Destaque-se nesse cenário a Decisão nº 592/98 – Plenário, TCU, em que se afirmou que “o deslocamento da prestação de serviços para entes não estatais vem marcado pela não submissão

encontram fundamento no direito administrativo democrático, passam a fazer mais sentido nas relações entabuladas entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil:

"Quanto ao convênio entre entidades públicas e particulares, ele não é possível como forma de delegação de serviços públicos, mas como modalidade de fomento. É normalmente utilizado quando o Poder Público quer incentivar a iniciativa privada de interesse público. Ao invés de o Estado desempenhar, ele mesmo, determinada atividade, opta por incentivar ou auxiliar o particular que queria fazê-lo, por meio de auxílios financeiros ou subvenções, financiamentos, favores fiscais etc. A forma usual de concretizar esse incentivo é o convênio" (DI PIETRO, 2005, págs. 298 e 299)¹⁹

É interessante notar que, acompanhando a dinâmica que a reforma administrativa pretendia implantar no país, no final da década de 90, o Tribunal de Contas da União adotou, em 1999, posicionamento pouco formalista e mais focado nos resultados, no que se refere aos convênios celebrados entre a Administração Pública e Entidades Privadas sem Fins Lucrativos, alinhado às diretrizes contidas na Lei das OSs e na Lei das OSCIPs. O foco nos resultados era premissa apta a justificar a aprovação das prestações de contas com ressalvas, conforme se verifica do julgado abaixo:

*"Tomada de Contas Especial. Convênio. Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal. Associação de Agricultores Integração em Piratini RS. Ausência de relatório técnico final na prestação de contas. **Comprovação da aplicação dos recursos no objeto pactuado. Falhas formais. Contas regulares** com ressalva. Quitação." (ACÓRDÃO 327/1999 - Segunda Câmara. Grupo II - CLASSE II - 2ª Câmara. Processo: 929.088/1998-0. Natureza: Tomada de Contas Especial – Grifos Nossos)*

Destaque-se ainda nesse cenário a **Decisão nº 592/98 – Plenário, TCU**, em que se afirmou que “o deslocamento da prestação de serviços para entes não estatais vem marcado pela não submissão destes ao regime jurídico de direito público”, bem como a **Decisão 686/1998 do TCU** Plenário (Voto do Ministro Relator), que ressalta o fato de que no Convênio não se cogitava, e ainda não se cogita por conta de sua natureza colaborativa, a hipótese de licitação, como também assentado na **Decisão 278/1996 do TCU** Plenário (Relatório do Ministro Relator). A jurisprudência do TCU neste tema teve movimentos pendulares, sendo que até hoje, apesar da relativa estabilidade alcançada, o tema ainda não é pacífico.

Sobre a natureza colaborativa dos convênios leia-se o Voto de Mário Pacini, no **TC 1.582/1985**, sobre a distinção entre Convênios Administrativos e Contratos Administrativos:

"(...) pode-se dizer que a distinção mais precisa entre o contrato e o convênio é quanto a reciprocidade de obrigações (bilateralidade). Enquanto no contrato uma das partes se obriga a dar, fazer ou não fazer alguma coisa, mediante pagamento

destes ao regime jurídico de direito público”.

previamente acertado [caso mais comum nos contratos de compra e venda], no Convênio os interesses são comuns e a contraprestação em dinheiro não precisa existir. O que se faz é ajuste de mútua colaboração para atingimento de objetivo comum.”

A partir dos principais marcos normativos aplicáveis à matéria e do exame das decisões do Tribunal de Contas da União observa-se que, ao longo da década de 90, assim como no final da década de 60, ganharam atenção as noções de descentralização, controle gerencial e participação das entidades sem fins lucrativos na gestão da coisa pública, como decorrência do movimento de reforma do Estado e, principalmente, de afirmação da democracia.

Nesses dois momentos históricos pronunciaram-se tendências em direção à aplicação de critérios mais gerenciais e atrelados aos resultados decorrentes das parcerias estabelecidas, à luz dos modelos propostos no Decreto-lei nº 200/67, na Lei das OS e na Lei de OSCIP. Note-se que, conforme salienta a doutrina,

“A parceria do poder público com o setor privado deve ser estabelecida para suprir a carência daquele na prestação de serviços públicos e nos casos em que a iniciativa privada se mostre mais econômica. Não basta a instituição habilitar-se por meio da obtenção de certificados e do atendimento das exigências legais para receber o recurso.” (CAMBRAIA, 2011, pág. 20)

Todavia, apenas alguns anos após o advento das referidas leis, não obstante o esforço de Reforma do Estado, “[n]em a figura dos gerentes, nem a chamada contratualização de resultados efetivamente funcionaram, embora a arquitetura para tal tenha sido moldada” (GAETANI, 2003, pág. 36).

Nessa direção, é de se destacar as razões que, para alguns, explicariam o dito fracasso da implementação do Estado Gerencial. Especialmente com respeito ao Plano Diretor da Reforma do Estado a partir de 1995 é de se destacar que mesmo com uma matriz legal e institucional, não se alcançou a desejada eficiência:

“(...) as reformas gerenciais não produziram os resultados esperados, nem na sua proposta de ajuste fiscal nem no que se refere especificamente a criar um novo formato institucional para o funcionamento do Estado e de sua burocracia. Diversas evidências empíricas podem constatar a crise de implementação das reformas gerenciais. O caso brasileiro foi um dos muitos casos em que o governo continua a exibir sérios problemas de desempenho e elevados custos, mas funcionando dentro de uma matriz institucional orientada pelo modelo não-regulado pelo desempenho”

¹⁹ DI PIETRO, Maria Zanella. *Direito Administrativo*. Atlas, São Paulo: 2005.

²⁰ Recolhe-se da ciência política levantamento teórico dos insucessos das reformas administrativas, quando da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, em 1938, e do Decreto-Lei nº. 200, em 1967: nem 1938 nem em 1967 conseguiu-se superar as tradições patrimonialista e clientelista do sistema político brasileiro por conta da “trajetória institucional” do sistema político baseado no favoritismo e na lealdade grupal refratários à criação de carreira na administração pública; o sistema meritocrático não foi referendado socialmente; havia falta de atenção presidencial à implementação da reforma administrativa; as reformas administrativas ameaçaram privilégios; o funcionamento do sistema político-eleitoral impediou a implementação das reformas administrativas, considerando o padrão de barganha entre o Poder Legislativo

(REZENDE, 1999 apud REZENDE, 2002, pág. 113). (grifos nossos)²⁰

Parte da doutrina justifica o insucesso da reforma administrativa afirmando que os interesses de políticos e do próprio funcionalismo público tiveram papel relevante nesse processo, senão vejamos:

"Haveria divergência de finalidades entre os formuladores da reforma, no caso, a de 1995, que pretendiam elevar a eficiência do desempenho da burocracia pública nacional, e setores relevantes do funcionalismo público, que almejariam a perpetuação do baixo desempenho burocrático como forma de conservar poder e influência no interior da máquina administrativa." (REZENDE, 2002, págs. 123-142 apud ALVERGA, 2003, pág. 34).

"Reformas efetivas estabelecendo o mérito como critério para emprego, competição de preço como critério para obter contratos, e regras impessoais para determinar quem recebe benefícios do governo, iriam privar os políticos de importantes recursos" (GEDDES, 1994, pág. 42 apud ALVERGA, 2003, pág. 40).

Fato é que nos últimos anos, a despeito da reforma administrativa, os laços envolvendo Estado e entidades sem fins lucrativos passaram a ser objeto de um controle mais rígido e de caráter formalista, instituído por meio de inúmeras alterações normativas trazidas por instrumentos infralegais, de caráter meramente procedural. Ao final deste item, apresentamos algumas considerações voltadas à formulação de uma política direcionada à implementação dos indicadores de resultados.

Permanece, todavia, como desafio central estabelecer como exatamente se implementaria a mensuração dos resultados com a tradução de critérios para atuação das OSC diante do planejamento estatal e do processo de orçamento. Nessa direção, as LDOs trazem disciplinas específicas para entidades sem fins lucrativos nos últimos anos.

Tanto é que em 2003, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei 10.707/2003), por meio de seu art. 35, determinou a apresentação de projeto de Lei pelo Poder Executivo para **disciplinar a destinação de recursos da União ao setor privado, inclusive a Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, a título de subvenções, auxílios, contribuições, despesas correntes e de capital**, e outras denominações, em vista do art. 26 da Lei Complementar nº 101/2000, no prazo de 270 (duzentos e setenta) dias da publicação desta lei.

Referida lei surge em período em que escândalos envolvendo organizações da sociedade civil fizeram com que o Estado adotasse de medidas de controle e maior regulação das transferências de recursos ao setor privado.

Em virtude desse mesmo cenário de desconfiança, no mesmo ano de 2003, é editada a **Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional IN/STN nº. 03/ 2003**, atendendo a recomendação do Tribunal de Contas da União, exarada ACÓRDÃO nº 1070/2003, que alterou o art. 27 daquela IN para **exigir que entidades privadas executoras de convênios**

com recursos repassados da União realizassem licitação nos termos da Lei 8.666, de 21 de junho 1997, preferencialmente na modalidade pregão eletrônico.

No que se refere à jurisprudência, entre os anos 2003 e 2005, destaca-se a preocupação e a cautela do Tribunal de Contas da União em relação à formalização de melhorias nos sistemas de controle e fiscalização, por meio de novas normativas. O **ACÓRDÃO TCU n. 2.261/2005-Plenário** traz uma série de recomendações que foram encaminhadas à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão central dos Sistemas de Administração Financeira e de Contabilidade Federal, **objetivando a implementação de melhorias no arcabouço normativo que regulamenta a celebração dos convênios de natureza financeira e instrumentos similares**, consubstanciado na Instrução Normativa STN 01/1997.

Em linha com as orientações do TCU, a obrigatoriedade de realização de licitação por entidades privadas gestoras de recursos públicos acabou sendo objeto de nova regulamentação administrativa, desta vez por meio do **Decreto n. 5.504, de 05 de agosto de 2005**, que estendeu também às OSCIPs e OSs referida imposição. A medida causou grande impacto nas prestações de contas das convenentes, chamando a atenção da comunidade jurídica e da sociedade para a matéria, uma vez que com este ato se impunham normas típicas de direito público a pessoas jurídicas de direito privado.

Nos anos seguintes, houve gradativo enrijecimento dos mecanismos de controle e a exigência de adoção de medidas que impusessem a exibição de dados, como forma de transparência controle dos recursos repassados, o que também se viu refletido nas Leis de Diretrizes Orçamentárias do período. Nesse mesmo sentido os artigos 43 da Lei 11.178/2005, 44 da Lei 11.439/2006 e 42 da Lei 11.514/2007, que **obrigaram e condicionaram as transferências ao setor privado ao prévio registro no subsistema de cadastro de Convênios do SIAFI**.

Impôs-se, ainda, o dever de divulgação de dados sobre estas transferências na internet que foi expressamente previsto nos artigos 45, IV, § 6º da Lei 11.439/2006 e 18 da Lei 11.514/2007.

Em relação ao exercício das funções de controle e fiscalização, a partir de 2006, o Tribunal de Contas da União passou a destacar a **responsabilidade dos próprios órgãos concedentes, em especial no que tange à falta de análises mais profundadas e que permitam, de fato, avaliar a condição que os convenentes tem ou não para executar de forma integral o Plano de Trabalho** avençado, senão vejamos:

“(...) 11. O ACE Coordenador também relata a ausência de projeto básico em diversos convênios, dificultando a avaliação dos planos de trabalho, possibilitando o desvirtuamento do objeto e a ocorrência de outras irregularidades em fases posteriores.”

“3.2 Deficiências na avaliação técnica e apreciação jurídica dos planos de trabalho e termos de convênios. **Inexistência de análises detalhadas de custo dos objetos propostos e da capacidade das entidades proponentes para executá-los. Aprovação de convênios na ausência ou à revelia de pareceres. Descentralização de execução a entidades que não dispõem de condições para consecução dos objetos ou atribuições estatutárias para executá-los.**

3.2.1 De modo geral, as análises técnicas são caracterizadas pela superficialidade e insuficiência. Na totalidade dos casos, inexiste qualquer avaliação quanto a qualificação técnica e operacional da conveniente para consecução dos objetos propostos. Em grande parte não se faz qualquer análise detalhada e documentada dos custos envolvidos. A ausência de restrições às deficiências dos planos de trabalho, descritas no achado anterior, associada às inconsistências entre os pareceres e os elementos constantes do processo sugerem um padrão de análise tão somente pro forma”. (ACÓRDÃO 2066/2006 -

Plenário - AC-2066-45/06-P - Grupo I / Classe V / Plenário – **Processo 015.568/2005-1 – Natureza:** Relatório de Auditoria).

Já em 2006 o Tribunal de Contas da União sinalizava o reconhecimento de “**deficiências estruturais dos órgãos repassadores**”, conforme se extrai do trecho abaixo transscrito, extraído do Voto do Ministro Relator, **ACÓRDÃO TCU n.º 788/2006-Plenário:**

“(...)9. Constatase, aliás, que, entre os achados das fiscalizações de orientação centralizada, os de maior relevância dizem respeito a deficiências já identificadas em deliberações anteriores deste Tribunal e nos estudos acerca do tema promovidos pela Controladoria-Geral da União. **A recorrência dessas falhas na transferência de recursos federais por convênios e contratos de repasse** aponta para deficiências estruturais dos órgãos repassadores, controles inexistentes ou ineficientes e falta de servidores habilitados a analisar e fiscalizar a descentralização de recursos em número compatível com o volume de instrumentos celebrados. Essa situação tem-se mantido ao longo do tempo, não obstante as decisões desta Corte e as recomendações da CGU.” (ACÓRDÃO 788/2006 – Plenário. AC-0788-20/06-P. Grupo I / Classe VII / Plenário. Processo: 003.777/2002-4. Natureza: Representação)

Veja-se, ainda, que o mesmo **ACÓRDÃO nº 788/2006**, para ilustrar referida insuficiência de estrutura da Administração Pública para gerenciar adequadamente os convênios e repasses de recursos, faz referência à Nota Técnica 600/2002 da GSGAB/SFC/CGU-PR, da antiga Corregedoria-Geral da União, atual Controladoria-Geral da União, que assim destacou:

“(...) 23. Dita nota técnica conclui que: ‘...as análises realizadas evidenciam impropriedades/irregularidades nos controles dos órgãos/entidades face aos estoques e saldos de convênios/contratos de repasse pendentes nas situações de ‘a comprovar’ e ‘a aprovar’, que totalizam aproximadamente 11 bilhões de reais,

bem como o descumprimento da legislação aplicável à matéria’.

24. Segundo a referida nota técnica, o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Integração Nacional, Caixa Econômica Federal mostram **tendência de aumento de seus estoques de convênios e contratos de repasse pendentes de aprovação de prestação de contas, enquanto o Ministério do Esporte e Turismo, Ministério da Cultura, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Fundo Nacional de Saúde somente eliminariam totalmente esses estoques em 24 anos, 21 anos, 6 anos e 2 anos, respectivamente, mantida constante a razão de análise de prestação de contas.”**

Em atenção às falhas apontadas na etapa de planejamento e liberação de recursos de convênios e à responsabilidade incidente sobre os próprios órgãos da Administração Pública responsáveis pelos repasses, em 2007, por meio do ACÓRDÃO TCU nº 788/2006, determinou-se a criação do Portal e do Sistema Nacional de Convênios, o que foi repisado pelo ACÓRDÃO nº TCU 2022/2006 – Plenário, e posteriormente definido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.

A respeito da fase inicial de formalização dos instrumentos de convênio ou de repasse, o Tribunal de Contas da União destacou no Relatório sobre Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2006²¹ que o controle nesta etapa se faz necessário tanto nos casos em que há contemplação nominal da entidade no Orçamento Geral da União, como nos casos em que não há tal contemplação:

“[...] [e]m ambos os casos, compete ao órgão responsável pela transferência, ou à instituição ou agência financeira federal interveniente, no caso de descentralização por meio de contrato de repasse, efetuar as análises técnicas das proposições de modo a garantir a verificação prévia de sua adequabilidade à ação orçamentária, avaliação quanto à necessidade local, prioridade de intervenção, oportunidade, conveniência, viabilidade técnica e exequibilidade dos objetos propostos com base em análises de seus custos, nas condições do proponente para sua consecução, dentre outros critérios técnicos objetivamente aferíveis, fundamentados em legislação própria, especialmente na LRF, no PPA, na LDO, no conjunto de exigências e procedimentos adotados pelo órgão ou entidade concedente, nos requisitos de gestão do programa, nas características de seu produto e na finalidade da ação governamental, bem como nos demais dispositivos que disciplinam especificamente a matéria, como, por exemplo, o art. 35, da Lei nº 10.180/2001 e a IN STN 01/97.”

Uma vez que o plano de trabalho apresentado logre aprovação, o proponente é comunicado da seleção para apresentar a documentação complementar (capacidade jurídica, regularidade fiscal, adimplênciaperante a administração

e o Poder Executivo em torno da Administração Pública Federal (ALVERGA, 2003, págs. 27-44).

pública, atendimento dos requisitos da LDO/LRF, propriedade do imóvel etc.) que permitirá a emissão da nota de empenho e a formalização da transferência, comunicando-se a celebração ao Poder Legislativo local e publicando-se o extrato da avença no Diário Oficial da União.

Sob o ponto de vista do controle, esta é a fase mais efetiva e menos onerosa no ciclo das transferências voluntárias: a antecedente. É nela que deve ocorrer a depuração e a validação do plano de trabalho, que representa o planejamento das ações a serem executadas. A efetividade do controle nas demais fases, quais sejam, acompanhamento e fiscalização da execução (concomitante) e análise da prestação de contas e avaliação de resultados (subsequente), depende fundamentalmente dos parâmetros estabelecidos nesta primeira fase.” (grifos da transcrição)

Sobreveio então, como decorrência, em parte, das orientações exaradas pelo Tribunal de Contas da União, o **Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007**, que inaugurou uma nova era na regulamentação administrativa e de controle incidente sobre os convênios celebrados entre a União e organizações da sociedade civil. Este decreto colocou fim à exigência de realização de licitação para que as entidades aplicassem os recursos advindos de convênios, estabelecendo como padrão a necessidade de cotação prévia de preços. Mencione-se, por mais, em termos de interpretação analógica, o julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 1864-9, de agosto de 2008, em que se consignou a regra de não obrigatoriedade de obediência aos procedimentos licitatórios para as entidades privadas que atuam em colaboração com a Administração Pública.

Sobre a necessidade de chamamento público, o **Decreto nº 6.170/2007**, ao se referir ao chamamento público que já encontrava guarida nos Decretos regulamentadores da Lei de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e da Lei de Organizações Sociais, **consolidou entendimento de que este poderia ser realizado a critério do órgão ou entidade concedente, terminando com a dúvida sobre a sua obrigatoriedade²².**

Por outro lado o, referido **Decreto nº. 6.170/2007**, determinou a previsão de criação do SICONV – Sistema de Gestão de Convênios, em seu art. 3º, atendendo ao disposto no **ACÓRDÃO TCU n.º 788/2006**, tendo como meta primordial a ampliação dos mecanismos de transparência de modo a oferecer aos cidadãos os meios adequados para que também exerçam o controle social da execução das ações governamentais.

A consolidação das normas relativas à celebração de convênios e instrumentos congêneres, bem como à prestação de contas e sua divulgação na internet veio a seguir, prevista no § 1º, do art. 39, da **Lei 11.768/2008** (Lei de Diretrizes Orçamentárias). A mesma

²¹ Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2006, p. 240-241. Acesso em 09.03.2012.

²² Conforme ensina a doutrina, a seleção de entidades e dos respectivos projetos dá-se, nada obstante, de três maneiras: apresentação de emenda ao Orçamento Geral da União por deputado federal ou Senador; demanda espontânea da entidade sem fins lucrativos, enquanto o órgão disponha de recursos para execução de programa orçamentário; e demanda dos ministérios com procedimento de seleção pública

legislação trouxe previsões expressas voltada ao combate do **nepotismo e à garantia de transparência nos repasses**, ao trazer em seu art. 36, § 3º, vedação a que agente político de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, seja dirigente de entidade beneficiária e, no § 4º do mesmo art. 36, **a obrigação de o Poder Executivo disponibilizar na internet banco de dados de acesso público para fins de consulta aos recursos do orçamento da União destinados a entidades privadas**, contendo, no mínimo, órgão concedente, unidade da federação, nome da entidade, número de inscrição do CNPJ, objeto, valores e datas da liberação de recursos.

Nessa direção, a **Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n. 127/2008, de 29 de maio de 2008**, recentemente revogada pela **Portaria 507, de 24 de novembro de 2011**, destaca-se como norma basilar estruturante do SICONV. **A partir daí a produção normativa sobre Convênios dedicou-se basicamente a implementar e operacionalizar o SICONV, sendo certo que nos anos que os sucederam ocorreu a fase inicial de implementação do SICONV, com a capacitação de servidores e formação de multiplicadores.**

Acompanhando as mesmas diretrizes rígidas e de controle formal gradativamente implementados, as Leis de Diretrizes Orçamentárias editadas após 2008 também trouxeram dispositivos tendentes à regulamentação da estrutura necessária à garantia de maior controle e transparência no sistema de repasses de recursos.

Criou-se, ainda, a obrigação para os órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento, de disponibilizar informações relativas a contratos e convênios, com identificação das respectivas categorias de programação e fontes de recursos, no SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais e no SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse.

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias n. 12.309/2010 destaca-se o caput do art. 19, ao mencionar que a **alocação de recursos deve propiciar o controle dos valores transferidos, dos custos das ações e a avaliação dos resultados dos programas de governo**, bem como o § 3º e o § 5º, ao determinarem a disponibilização de informações dos convênios e instrumentos congêneres no SICONV e SIASG, devendo os projetos técnicos cadastrados no SICONV, aptos para execução e não conveniados, integrar banco de projetos mantido no Portal de Convênios. Tal previsão veio repetida no art. 19 da Lei 12.309/2010, com novidade em relação aos convênios cadastrados no SICONV e não celebrados, podendo ser disponibilizados projetos básicos e de engenharia pré-formatados para adesão.

Finalmente, a **Lei n. 12.465/2011**, em seu art. 30, estabeleceu para as subvenções sociais, o **critério de exercício contínuo de atividades na área da saúde, educação ou assistência social**, com atendimento direto ao público e a necessidade de certificação de assistência social – que é dispensada no caso de atendimento à saúde de povos indígenas,

de pessoas com transtorno decorrente do abuso de substâncias psicoativas, de programas de combate à pobreza extrema e atendimento a pessoas com deficiência.

Para as contribuições correntes e de capital estabelece, no art. 31, a necessidade de identificação das entidades sem finalidade de lucro na Lei Orçamentária Anual e seleção conforme as metas do Plano Plurianual e, no art. 32, **a necessidade de lei especial para a alocação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos a título de contribuições de capital.**

Por fim, determina em seu art. 33 que a transferência de recursos a título de auxílios somente será realizada a entidades privadas sem fins lucrativos que prestem atendimento direto e gratuito na saúde, educação ou assistência social; àquelas qualificadas para desenvolver atividades de conservação, preservação ambiental, com programas ambientais e registradas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas; que desenvolvem programas de proteção a pessoas ameaçadas; para pessoas com deficiência, idosos, adolescentes em situação de vulnerabilidade, de combate à pobreza ou ainda de extrativismo e reciclagem.

Cumpre dizer: o convênio administrativo, o contrato de repasse, o termo de parceria e o contrato de gestão formalizam e operacionalizam as transferências orçamentárias discricionárias, também chamadas de transferências voluntárias de recursos públicos, sob as rubricas de transferência corrente e transferência de capital (CARVALHO NETO, 2008, pág. 10).

As despesas públicas subdividem-se em despesas correntes, despesas de custeio e transferências correntes, estas últimas como as subvenções sociais, destinadas a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, conforme art. 12, parágrafo 3º, inc. I c.c. arts. 16 e 17, Lei 4.320/1964, e em despesas de capital, investimentos, inversões financeiras, transferências de capital, auxílios, estas últimas dotações para investimentos ou inversões financeiras que pessoas de direito público ou privado devam realizar, com previsão na Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior (ZANCHIM, 2010, págs.70-86).

Observa-se, pois, que de 2008 a 2011, as LDOs buscaram estabelecer critérios e limites objetivos para delinear o rol de entidades sem fins lucrativos que fazem jus ao recebimento de transferências voluntárias, tendência essa que acompanha a preocupação externada nos anos anteriores quanto à necessidade de registro e publicidade de informações relativas às transferências voluntárias a entidades sem fins lucrativos.

Interessa notar ainda que, se de um lado as LDOs editadas entre 2008 e 2011 focaram no estabelecimento de diretrizes e critérios para efetivação dos repasses de recursos, o Tribunal de Contas debruçou seu olhar sobre a estrutura interna da administração pública e sua (in)capacidade de gerenciar todo o processo de formalização desses repasses.

O **ACÓRDÃO n. 2375/2009 do Plenário do TCU**, trata de Relatório de Levantamento de

Natureza Operacional, **em que se recomendou ao Ministério da Integração Nacional dotar a Secretaria de Programas Regionais - SPR/MI de quantitativo adequado de servidores para a execução do Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – Promeso**, pela constatação de falta de recursos humanos.²³

Ainda no que se refere à atuação do Tribunal de Contas da União, deve-se frisar que para além de multas, este órgão também atua com vistas à condenação comportamental com a formulação de orientação de comportamentos. Nesse sentido, e em termos de controle prévio de OSCIP, pode-se mencionar o **ACÓRDÃO n. 700/2010** (SCHOENMAKER, 2011, págs. 81-184). Há ainda o que se chama de controle indireto, quando o TCU determina a realização do controle interno pelo órgão, mormente, o Ministério do Poder Executivo, ou quando analisa relatório conclusivo deste (SCHOENMAKER, 2011, págs. 96 e 113).

O interessante deste ACÓRDÃO foi a recomendação à Secretaria de Programas Regionais - SPR/MI para a instituição de **indicadores de desempenho para mensurar os resultados obtidos com as ações desenvolvidas pelo programa, com apresentação de banco de projetos de apoio aos arranjos produtivos aos parlamentares**, para quando da análise do Projeto de Lei Orçamentária pelo Congresso Nacional, melhor apresentarem as emendas. Determinou-se o encaminhamento do ACÓRDÃO, inclusive, à Comissão Mista do Orçamento do Congresso Nacional. Confira-se trecho, em que relatada a dificuldade na utilização do SICONV: “Somada a essa limitação na elaboração de projetos, **foram mencionadas dificuldades na utilização do SICONV pelos proponentes, em razão da baixa capacitação no manuseio do sistema, da falta de suporte técnico que auxilie a inserção de propostas e da falta de pessoal do MI e de entidades parceiras para oferecer apoio.**”

Apesar de todo o esforço governamental empreendido a partir de 2007 para a implantação do SICONV, o Tribunal de Contas da União, ao analisar as contas do governo para o ano de 2010, levantou inconsistências nos totais registrados nos sistemas **SIAFI** e **SICONV**, sistemas responsáveis por armazenar as informações relativas à transferência.

O *Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo da República Exercício de 2010* mencionou a apreciação, por meio do **ACÓRDÃO 1.647/2010 - Plenário**, do levantamento de auditoria realizado na Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI do Ministério do Planejamento que **apontava dentre os seus achados questões sobre a impossibilidade de rastrear serviços executados em contrato; artefatos de engenharia de software desatualizados; indícios sobre a (falta de) segurança das informações no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parcerias – SICONV**.

As debilidades relativas ao SICONV e à utilização dessa nova ferramenta tecnológica para gestão e controle dos repasses de recursos, também foi objeto de análise do **Relatório de Levantamento (TC 020.012/2010-1)**, que apontou “*fragilidades no modelo de controle*

²³ (SALINAS, 2008, págs. 78 e 79).

²³ Em matéria de responsabilização de ONGs, são reportados como referenciais os ACÓRDÃOS TCU n. 709/2008, n. 2.066/2006, 2.508/2010,

*das transferências da União via convênios e instrumentos congêneres são de natureza sistêmica e decorrem de problemas estruturais, tais como falta de pessoal capacitado e infraestrutura tecnológica, relatando que (...) o modelo de controle baseia-se quase que exclusivamente em intervenções de controle **a posteriori**, em um cenário de carência de fiscalizações in loco durante a execução dos planos de trabalho". Relata ainda que "após algumas consultas e circularizações de dados, foram verificadas inconsistências nos totais registrados nos sistemas Siafi e SICONV, que armazenam as informações relativas à transferência e aplicação dos recursos descentralizados. Isso indica claramente que os dados de 2008 e 2009 são inconsistentes".*

O SICONV inspirou-se no SIAFI, o sistema de gestão das compras e contratos da administração pública federal com empresas, e no dizer de Paul Singer²⁴:

"Apresenta ainda numerosos defeitos, que vão sendo corrigidos à medida que causam danos e reclamações, e seu uso por parte das administrações públicas e das ONGs exige treinamento específico das pessoas que devem manipulá-lo. A introdução do SICONV deveria ter sido gradativa, aplicada inicialmente em caráter experimental a um pequeno número de convênios. Do modo como está sendo feito, continua sendo fonte de inúmeras dificuldades para o bom andamento das parcerias entre o poder público e entidades da sociedade civil."

Em 2011 todos os olhares voltaram-se novamente aos convênios, mas desta vez por força de escândalos relacionados ao desvio de recursos público a organizações de fachada, por meio de convênios.

A partir daí, o **Decreto nº 7.568, de 16 setembro de 2011** determinou a obrigatoriedade de "chamamento público" prévio à celebração de convênios e termos de parceria, ficando excluídos os contratos de gestão, diante da existência de previsão de dispensa de licitação específica para esses instrumentos no inciso XXIV do artigo 24 da Lei de Licitações.

Houve ainda o **Decreto nº 7.592, de 28 de outubro de 2011**, que determinou a suspensão dos convênios por 30 (trinta) dias para avaliação de regularidade, em caráter de medida excepcional face às denúncias e apurações de corrupção, que, entretanto, reforçando ainda mais o cenário de insegurança jurídica relativa ao tema.

Houve determinação de avaliação da regularidade da execução de convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos pelo **Decreto 7.592/11** até a publicação do **Decreto 7.568/2011**. Sobre esta determinação, entretanto, advira-se, outro giro, que a suspensão abrupta dos convênios acarreta quebra de rotina para a execução dos planos de trabalho de todas as organizações que executam convênios, sendo possível falar em mácula ao princípio da confiança legítima das entidades convenientes, públicas e privadas, posto o dever do Estado da boa administração e de

n. 564/2008, n. 2.080/2005, 2.643/2007, 4.953/2009 e 1.693/2003.

²⁴ Crise na Relação entre o Estado e a Sociedade. Teoria e Debate, disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/sociedade/crise-na-relacao-entre-o-estado-e-ongs>

respeito à boa fé dos administrados.

Por fim, ainda em 2011, o **Decreto 7.594, de 31 de outubro de 2011** trouxe alterações pontuais ao Decreto 6.170/07 no que tange a obras de engenharia e, em seguida, o **Decreto 7.641, de 12 de dezembro de 2011** novamente alterou o Decreto 6.170/07, para estabelecer prazos de implantação de novas funcionalidades do SICONV e ampliar a participação e integração dos órgãos federais no uso e acompanhamento do sistema.

Verifica-se, pois, que o movimento de aproximação e afastamento, bem como de maior ou menor rigidez nos controles aplicados sobre as relações envolvendo o Estado e Entidades Privadas sem Fins Lucrativos, e, em especial, sobre os convênios, é decorrente dos processos históricos e de fatos políticos que ganham destaque no cenário nacional.

O estudo de legislação, doutrina e jurisprudência do TCU permitiu-nos identificar os seguintes fatores como causas de insegurança jurídica e reforço da lógica proceduralista nos convênios: ausência de regulamentação do convênio com a sociedade civil em nível legal; Sucessivas alterações nas normas regulamentadoras; ausência de definição sobre o objeto dos convênios firmados; dissenso doutrinário sobre a natureza do instrumento e normas incidentes; planejamento público insatisfatório para celebração dos convênios; e o SICONV como forma de controle.

O atual ambiente legal é marcado pela rigidez do controle formal e pela vontade de oferecer, via sistema, dados que possam garantir a boa aplicação de recursos, mas este controle formal exacerbado não tem se mostrado eficaz ferramenta de combate à má aplicação dos recursos e a exposição dos dados não tem garantido, por si, a transparência das contas.

PRINCIPAIS MARCOS NORMATIVOS SOBRE CONVÊNIO
Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 - Convênio como ferramenta para delegação de execução de programa governamental de caráter local
Decreto n.º 93.872, de 23 de dezembro de 1986 - trouxe expressamente a possibilidade de organizações particulares celebrarem convênios com a Administração Pública
Constituição Federal de 1988 - art. 241 - convênio como forma de execução e delegação pública de atividades. Participação e o envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas
Lei n.º 8.666/93 – art. 116 - prevê aplicação, no que couber, de suas normas aos convênios
Instrução Normativa STN/MF n. 01/97, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, regulamentou o tema dos convênios firmados pela Administração Pública Federal
Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional IN/STN nº. 03/ 2003 - atendendo a recomendação do Tribunal de Contas da União [ACÓRDÃO 1070/2003], alterou o art. 27 IN 01/97, obrigando entidades privadas a realizar licitação nos termos da Lei 8.666/93

Decreto n. 5.504, de 05 de agosto de 2005 - reafirma a obrigatoriedade de licitação nos termos da 8.666/93, preferencialmente na modalidade de pregão eletrônico e estendeu também às OSCIPs e OSs referida imposição
Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007 - estabelece mecanismo de cotação prévia para contratação de produtos e serviços por entidades privadas no âmbito do convênio
Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n. 127/2008, de 29 de maio de 2008 - norma estruturante do SICONV, conceitua Termo de Parceria, Convênios e Contratos de Repasse
Decreto Nº 7.568, de 16 de setembro de 2011 – cria a obrigatoriedade de chamamento público prévio à celebração de convênios, contratos de repasse e termos de parceria e institui Grupo de Trabalho com a finalidade de avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres
Decreto Nº 7.592, de 28 de outubro de 2011 - Determina a avaliação da regularidade da execução dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria e suspende por 30 dias as transferências de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos
Decreto Nº 7.641, de 12 de dezembro de 2011 - estabelece prazos para implantação de funcionalidades no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV.

II.II – AÇÕES DE AMPLIAÇÃO DA ESCUTA E PARTICIPAÇÃO

II.II.a) Oficinas com Gestores de Organizações da Sociedade Civil

Foram realizadas 3 Oficinas com Gestores de Organizações da Sociedade Civil, sendo uma em São Paulo e duas em Brasília, cada uma das Oficinas com 4 horas de duração, em que os presentes foram divididos em grupos de trabalho para aprofundamento de debates, elaboração de propostas e sua respectiva discussão em grupo.

A primeira Oficina foi realizada no campus da PUC de São Paulo em 29 de novembro de 2011 e as duas seguintes realizaram-se no dia 05 de dezembro de 2011, na sede o Ministério da Justiça, em Brasília. Ao todo participaram 46 pessoas, entre representantes de 21 diferentes organizações, pesquisadores, servidores públicos e demais interessados. Dentre as organizações sem fins lucrativos, havia 3 representantes da Plataforma para construção de um novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil (Associação Brasileira de ONGs – ABONG, Fundação Esquel e Confederação Brasileira de Fundações – CEBRAF).

Das 21 organizações presentes nas Oficinas, 14 tinham experiência na celebração de convênios com a Administração Pública Federal e em utilizar o SICONV, inclusive na execução de Termos de Parceria com a Administração Pública Federal, que tem sido exigida por alguns órgãos repassadores de recursos por meio de Termos de Parceria. Os encontros foram abertos com uma breve apresentação do Projeto pela equipe de pesquisa e por representante da SAL/MJ, seguida da exposição de membros do Comitê Consultivo Científico do Projeto sobre convênios e relações entre Organizações da Sociedade Civil e

Estado.

Em São Paulo, o Dr. Rubens Naves, professor licenciado da PUC-SP e advogado de diversas entidades do terceiro setor, inaugurou os trabalhos. Em Brasília, o Dr. César Britto, ex-Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e Dr. Joelson Dias, mestre em direitos Humanos pela Faculdade de Harvard, ambos advogados com destacada atuação representando entidades da sociedade civil, prestaram sua valorosa contribuição. Às Oficinas de Brasília compareceram servidores da Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Secretaria Nacional de Justiça; e da Advocacia Geral da União, confirmando o interesse dos agentes públicos pela matéria.

As Oficinas se revelaram espaço qualificado de identificação e aprofundamento das discussões sobre Convênios e SICONV, bem com a troca de experiências entre organizações usuárias do sistema.

Relacionadas a seguir as principais percepções colhidas nas Oficinas, em cada um dos eixos debatidos:

Eixo I - Relação Público-Privada

- Convênio não é o melhor instrumento para estabelecer relações de cooperação entre ONGs e governo, pois foi pensado para uma relação entre entes públicos.
- A proposta de um mecanismo online, transparente, que permita o acompanhamento dos Projetos e o controle social e dos órgãos públicos é excelente e apenas fortalece as entidades que desenvolvem um bom trabalho, todavia, o SICONV não funciona adequadamente.
- Com relação à fase que precede à celebração dos instrumentos de convênio, destacou-se que o formato para inserção dos Planos de Trabalhos é muito “rígido e conciso”, o que não permite a descrição técnica das atividades com a profundidade necessária para a análise.
- Os Editais de seleção costumam ser confusos e contraditórios, parecem elaborados com base na Lei de Licitações, não favorecendo a seleção da melhor entidade para o objeto do Convênio, dado o caráter cooperativo e não licitatório do convênio
- A insegurança jurídica na relação público-privada é muito grande, os papéis não são bem definidos, refletindo na inibição da inovação de políticas públicas
- As qualificações e titulações concedidas pela União (OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e UPF - Utilidade Pública Federal) não são valorizadas pelo próprio governo na hora de estabelecer uma parceria
- Os entes públicos, via de regra, atrasam na liberação das parcelas e não há previsão de indenização nem atualização monetária dos valores orçados no momento da elaboração do Plano de Trabalho
- Divergência entre os órgãos sobre a necessidade de cadastramento de Termo de Parceria no SICONV

Eixo II - Planejamento e SICONV

- Necessidade de aperfeiçoamento do mecanismo de cadastro e validação das entidades no SICONV, em especial da necessidade de comparecer às unidades cadastradoras, que costumam ser pouco preparadas para o atendimento;
- Existe grande dificuldade para manter as certidões atualizadas no sistema, sugerindo-se a criação de um sistema integrado com as diversas esferas: Receita Federal, INSS, FGTS, ou a consulta online integrada pelos órgãos públicos destes documentos. Além do cadastro, a manutenção das certidões atualizadas demanda muito tempo da equipe da instituição e este custo não é contemplado pelo convênio;
- As capacitações em SICONV, oferecidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como o apoio do órgão público não esclarece todas as dúvidas e, não raro, são conflitantes entre si;
- A exigência de atestado de funcionamento por autoridade local demonstra caráter formalista e reforça a idéia de clientelismo, gerando constrangimentos e desconfiança por parte das autoridades locais que desconhecem o SICONV;
- A comprovação de atuação de uma organização deveria se dar por meio de relatórios da entidade ou de declarações de outras entidades públicas e privadas, nacionais ou internacionais, bem como de especialistas da área de atuação.

Eixo III - Operacionalização do SICONV

- Conta bancária: embora os técnicos informem que o banco não pode cobrar tarifas e demais valores para manutenção das contas do convênio, na prática as instituições bancárias acabam cobrando tarifas, que, via de regra, são pagas pelas próprias entidades. Seria interessante criar um mecanismo simplificado e automático que, na abertura da conta corrente, já previsse a natureza não tarifada;
- Falta de uniformização dos procedimentos por parte dos diversos órgãos da administração gera dúvidas e muita duplicação de trabalho;
- O lançamento no sistema de notas fiscais e pagamentos é extremamente difícil, pela necessidade de se cadastrar cada um dos componentes de cada Nota Fiscal, o que consome grande parte do tempo das organizações nesta tarefa;
- Dificuldades com o cadastro do relatório financeiro e inserção dos contratos, etc.
- SINCONV ainda não registra compras e cotações, sendo uma duplicidade de trabalho fazer o processo de compra e depois registrar;
- O processo e o sistema deveriam andar juntos. É impossível cadastrar no SICONV na mesma sincronia da realização das atividades. Poderia ser também cadastrado, conferido e depois atualizado, da mesma forma como se faz com a Declaração do Imposto de Renda;
- Quanto à dificuldade de inserir dados no sistema, os Ministérios às vezes têm que inserir novas abas para a entidade poder cadastrar dados, ou seja, o SICONV não é aberto e tem perfis diferentes de usuário e acesso a informações diferentes, o que dificulta a interação com os Ministérios e o apoio às entidades usuárias pelos

servidores;

- O Sistema cai o tempo todo, expira muito rapidamente, exigindo, literalmente, a inserção dos mesmos dados várias vezes;

- A limitação das despesas administrativas em 15% gera dúvidas sobre a interpretação do que cabe como “despesa administrativa” e no fato de algumas despesas, num determinado projeto, podem ter caráter meramente administrativo ao passo que em outros, assumem caráter técnico;

- Ainda sobre as despesas administrativas existe a proposta de que estas sejam repassadas a título de taxa de administração sem a necessidade de prestação de contas mediante a apresentação de nota fiscal de cada uma das despesas incorridas nessa rubrica;

- As questões trabalhistas são certamente a maior preocupação. É unânime a necessidade de autorização para que as pessoas que trabalham nas atividades objeto do convênio sejam contratadas no regime da CLT, devendo o orçamento prever os custos diretos e indiretos da contratação e rescisão. A vedação à contratação celetista em convênios, apesar de não ter amparo legal, é uma prática consolidada na Administração Pública, e não faz sentido que as entidades sociais contribuam para a precarização das relações de trabalho e dos direitos sociais do trabalhador do segmento social;

- Algumas entidades relataram relativo sucesso na negociação com os órgãos convenentes, da previsão de pagamento de salários e despesas com verbas trabalhistas;

- A legislação deveria autorizar também a alocação de horas de trabalho de pessoas que já são empregados da entidade nos Projetos, bem como o rateio da folha de pagamento, uma vez que invariavelmente parte da equipe fixa da organização trabalha nos Projetos;

- Deve ser pensada uma proposta para solucionar essa questão, pois os custos são dos Projetos e esta situação gera graves riscos trabalhistas e institucionais à sobrevivência das organizações da sociedade civil.

Eixo IV - Instrumento Gerencial e Avaliação de Resultados

- O SICONV não se presta a ser um instrumento gerencial, pois não avalia e nem pretende avaliar os resultados técnicos e qualitativos dos projetos nele cadastrados;

- Existe a necessidade de avaliação técnica da eficiência dos projetos, mas o SICONV não ajuda nisso. Esta análise fica a cargo do parecer do órgão e não passa pelo sistema;

- Existe grande dificuldade em lidar com o SICONV, seja pela falta de clareza ou pelas diferentes possibilidades de interpretação das solicitações, instabilidade do sistema na internet, o que acaba exigindo, na prática, a disponibilização de uma pessoa para trabalhar exclusivamente nesta tarefa;

- O SICONV contribui para o aumento de custo dos projetos e, em geral, as despesas com o cadastramento dos dados no Sistema não são cobertas pelo

Orçamento do Plano de Trabalho;

- Os Ministérios têm exigido a prestações de contas no SICONV e também em papel, gerando uma duplicidade de prestação de contas e dos custos decorrentes;

- Os entendimentos e as orientações das áreas técnica e de prestação de contas dos órgãos costumam ser contraditórios entre si, o que dificulta muito a escolha da organização sem fins lucrativos sobre como agir em determinadas situações, sobre as quais a Lei é omissa;

II.II.b) Entrevistas com Servidores e Gestores Públicos

As Entrevistas com servidores e gestores públicos ocorreram nos dias 06, 07 e 08 de dezembro de 2011. Foram realizadas entrevistas com o propósito de captar as percepções sobre o funcionamento das SICONV, com base na visão privilegiada de atores centrais do sistema, em função da novidade do tema, e também do recorte prático que esta pesquisa se propõe a fazer, pois aspectos do dia-a-dia de servidores públicos, bem como questões organizacionais dos órgãos certamente impactam o entendimento dos convênios e da aplicação do SICONV.

As entrevistas e visitas técnicas foram realizadas com gestores e servidores públicos dos órgãos abaixo elencados, a partir da seguinte classificação funcional proposta pela equipe de pesquisa: **a) desempenho de papel estratégico na definição do sistema de convênios e repasses:** Chefia de Gabinete da Secretaria Geral da Presidência da República²⁵, Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República,* Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República,* Diretor do Departamento de Participação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República,* Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas e Ouvidoria e Controladoria-Geral da União,* Advocacia-Geral da União,* Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça,* Coordenadoria da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento e membros da Comissão Gestora do SICONV,* Coordenação-Geral de Análise e Informações das Transferências Financeiras Intergovernamentais do Ministério da Fazenda*, Procurador de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Municípios; **b) realização de repasses no âmbito da execução de política de assistência social, saúde e educação:** Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde; **c) realização de parcerias de natureza desvinculada à política de assistência social, saúde e educação:** Coordenadoria do Setor de Convênios do MDA Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário; Assessoria do Núcleo de Convênios Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Coordenadoria do Departamento de Fomento da Secretaria de Infraestrutura e Fomento da Pesca e Aquicultura do Ministério da Pesca; Chefia de Gabinete da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura.

Dentro dos respectivos órgãos, o perfil dos entrevistados foi de servidores com atuação

²⁵ identificados com asterisco (*), os órgãos que compõem o GT instituído pelo Decreto n. 7.568/11

profissional nos processos de contratualização, enquanto gestores desses instrumentos, bem como a participação no processo de controle interno e formulação teórica sobre o tema. Nessa direção, foram entrevistados servidores da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão, da Controladoria Geral da União e do Ministério da Fazenda, responsáveis por operacionalizar o SICONV e que participam da Comissão Gestora do SICONV.

As entrevistas tiveram objetivos qualitativos, com a identificação de percepções e avaliações qualificadas, que nos permitiram alcançar as principais percepções dos servidores federais sobre a regulamentação dos convênios, seus entraves e possíveis pontos de conflito e de aderência para as proposições legislativas que serão objeto final deste estudo, razão pela qual se optou pela não divulgação do nome dos entrevistados.

Registre-se que dentre os representantes de 15 diferentes órgãos entrevistados, 8 (oito) têm experiência com convênios ou Termos de Parceria e SICONV, e os demais com atuação focada na área de estruturação ou controle.

Relacionadas a seguir as principais percepções colhidas nas Entrevistas, em cada um dos eixos classificatórios:

Eixo I - Relação Público-Privada

- A maior parte das parcerias é formalizada por instrumentos jurídicos de Convênio;
- Demanda por capacitação em temas relativos às parcerias entre Estado e entidades sem fins lucrativos é alta;
- A maioria dos órgãos faz a capacitação dos servidores em treinamentos do MPOG e internamente, em grupos de trabalho;
- Capacitações em geral bem avaliadas, mas consideradas incompletas em razão da complexidade do tema;
- Ausência de critérios norteadores, da decisão de se optar por um instrumento ou outro (Termo de Parceria ou Convênio, por exemplo);
- Convênio, por ser um instrumento mais conhecido e utilizado há muito tempo é considerado mais simples e seguro de ser celebrado que os Termos de Parceria;
- Existe forte receio de agir de forma contrária à lei e do gestor vir a ser responsabilizado administrativamente - insegurança jurídica;
- Apenas o Ministério do Desenvolvimento Agrário declarou ter uma regulamentação formal e pública (Portarias) com normas para a execução de convênios. Nos demais casos, há referenciais e *check lists*;
- É de se destacar o exemplo da AGU, que discutiu os convênios e editou Orientações Normativas sobre convênios, que podem possuir caráter vinculante, por meio de um Colégio composto por membros das Consultorias Jurídicas dos Ministérios, consultores jurídicos e representantes dos Ministérios;
- Os modelos de emparceiramento e de controle dos Termos de Parceria (OSCIP) e Contratos de Gestão (OS) são entendidos como influências positivas à elaboração de uma proposta normativa sobre convênios;
- Alguns entrevistados afirmaram que a Lei das OSCIPs é muito melhor que os

convênios e tem potencial de utilização imediata;

- Diversos entrevistados criticaram o clientelismo e a “cultura do balcão” que há na celebração dos convênios, com destaque para as emendas parlamentares.

Eixo II - Planejamento e SICONV

- Editais FINEP e CNPQ foram citados como boas referências de editais, com valor total, prioridades, metas do Plano Nacional, valores disponíveis linha, orçamentos máximos e mínimos para projetos, pareceristas externos para seleção, com critérios objetivos e técnicos;

- Nenhum dos servidores entrevistados soube informar com precisão o tempo médio que o órgão leva para analisar as prestações de contas. Perguntados sobre a demora na análise, a percepção geral é a de que o objeto é complexo e há falta de pessoal;

- Dificuldade de mensurar a seriedade, capacidade operacional e a qualificação técnica para executar o objeto;

- Apenas um bom planejamento da política e do papel das OSC permitirá boas parcerias e a definição de indicadores e metas adequados;

- Há necessidade da revisão da legislação relativa a convênios em nível legal e infralegal.

Eixo III - Operacionalização do SICONV

- Acompanhamento deve garantir que o objeto seja executado conforme o previsto no plano de trabalho, simplificando e reduzindo problemas na prestação de contas;

- O sistema não atende a peculiaridades regionais e geográficas;

- Em termos de capacidade/qualificação das OSC deveria exigir comprovação da qualidade técnica, eventualmente com visitas in loco para entrevista com as entidades interessadas, avaliação da inserção comunitária e o histórico de atuação da entidade;

- Comissões de seleção nos Chamamentos Públicos deveria ser integrada por beneficiários e especialistas da área, de fora do órgão;

- A Comissão de Avaliação e acompanhamento das parcerias, formada por representantes da Administração de entidade privada e conveniente – conforme norma dos Termos de Parceria da Lei 9.790/99, é vista como um ótimo mecanismo que funciona aquém do que deveria.

Eixo IV - Instrumento Gerencial e Avaliação de Resultados

- A maioria dos entrevistados acredita que o SICONV auxiliou no alcance dos objetivos dos projetos e que não houve alteração nos custos que a Administração Pública tem com a gestão dos instrumentos;

- Convênios deveriam atender peculiaridades regionais e geográficas;

- A grande maioria dos entrevistados avalia que os Conselhos de Políticas Públicas poderiam opinar nos processos de celebração destes instrumentos, mas que a

consulta não deve ser obrigatória;

- Existe a prática de emissão e envio de GRU para pagamento dos valores em caso de não comprovação da formalidade na aplicação dos recursos;

- A grande maioria dos entrevistados avalia que os Conselhos de Políticas Públicas podem opinar nos processos de celebração destes instrumentos, mas que a consulta não deve ser obrigatória;

- Deveria haver indicadores e comparações entre projetos e políticas para atender peculiaridades regionais e geográficas.

II.II.c) Estudos de Caso

Nos 3 (três) estudos de casos a equipe de pesquisa dedicou-se a testar algumas percepções levantadas nas Oficinas e Entrevistas, bem como aprofundar aspectos relevantes da execução de Convênios para as entidades sem fins lucrativos, com vistas à formulação de propostas. Os estudos foram feitos mediante entrevistas com organizações da sociedade civil que participaram das Oficinas realizadas em São Paulo e Brasília e cujos relatos demonstraram aspectos de interesse para a pesquisa. O objetivo dos estudos de caso foi avaliar a eficácia e efetividade do sistema e a relação de custo-benefício dos controles vigentes, bem como validar o rol de dificuldades, obstáculos, sugestões e outros apontamentos que pudessem contribuir para a formulação de diretrizes tendentes ao aprimoramento do sistema de convênios com entidades da sociedade civil.

ESTUDO DE CASO			
	Caso 1	Caso 2	Caso 3
Tipo de Instrumento	Termo de Parceria	Convênio	Convênio
Objeto	promoção da educação por meio da realização de atividades de educação e formação cidadã em diversas localidades do território nacional	promoção dos direitos das mulheres, com o desenvolvimento de atividades de formação de mulheres rurais em diversas regiões do território nacional	promoção do Brasil no exterior como destino daquele segmento turístico específico
Concedente	Secretaria de Direitos Humanos	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Embratur
Situação	encerrado	em andamento	encerrado
Início da Vigência	dezembro de 2009	dezembro de 2008	setembro de 2010
Fim da Vigência	dezembro de 2011	abril de 2012 (houve aditivos de prazo)	dezembro de 2010

A metodologia adotada para este estudo de caso foi do tipo pesquisa qualitativa hipotético-dedutiva, na qual a equipe de pesquisa comprometeu-se em não identificar a organização entrevistada. A seguir relacionamos as principais conclusões gerais, comuns a todos aos três casos e que reforçam percepções já levantadas nas fases anteriores de escuta a partir dos estudos de caso, quais sejam:

(i) O sistema não está pronto e funcional mal - Sistema não é friendly;

- (ii) Insatisfação com os mecanismos de orientação (0800, manuais, etc);
- (iii) Orientações e entendimentos conflitantes entre órgãos públicos;
- (iv) Algumas questões aparentemente simples são recorrentes de difícil solução prática, dentre as quais destacam-se: diárias; abertura de contas; isenção de tarifas bancárias; reembolsos de despesas; pagamento de pessoas fora do sistema bancário; adequações nos planos de trabalho e respectivos aditivos;
- (v) Duplicidade de trabalho dificulta a revisão e favorece os erros;
- (vi) A maior vantagem do SICONV é a organização gerada e a possibilidade de acessar todos os documentos digitalizados numa base acessível na internet;
- (vii) Entidades bem organizadas, com sistema próprio de controle, têm duplicidade de trabalho e dificuldade de integrar SICONV com outros mecanismos; e
- (viii) Entidades menores e projetos com orçamento baixo têm maior dificuldade e alto custo em atender às normas do SICONV. diante da escassez de recursos orçamentários suficientes para custear as atividades meio.

Os Estudos de Caso tiveram significativa utilidade na verificação dos custos do SICONV para as organizações. A seguir, uma tabela comparativa com o resumo dos resultados obtidos nos estudos de caso sobre custos com o SICONV:

ESTUDO DE CASO - CURSO SICONV E CONTROLE			
	Caso 1	Caso 2	Caso 3
Valor Total	R\$ 11 milhões	R\$ 9,5 milhões, aproximadamente	R\$ 202 mil
Valor Liberado	R\$ 11 milhões	R\$ 7,0 milhões, aproximadamente	R\$ 202 mil
Contrapartida	10% do valor, em bens e serviços	10% do valor, em bens e serviços	10 % do valor, em recursos financeiros
Custo SICONV	Contratação de duas pessoas de nível superior - pós graduação, para alimentar o sistema , estimado em 2 % do custo total do convênio.	Estimado em 2 % do custo total do convênio	Estimado em 5 % do custo total do convênio
Origem do recurso para a despesa com SICONV	Custo de equipe absorvido pela previsão de despesas administrativas no Orçamento por meio de Termo Aditivo, exceção feita ao tempo de dirigentes e coordenadores.	Custo de equipe absorvido pela previsão de despesas administrativas no Orçamento, exceção feita ao tempo de dirigentes e coordenadores.	Organização assumiu todo o custo, de equipe, estrutura e tempo de dirigentes e coordenadores, além da contrapartida financeira.

II.II.d) Diálogo com os Membros do Comitê Consultivo Científico

O Comitê Consultivo Científico do Projeto proporcionou a contribuição de renomados profissionais e acadêmicos com produção relacionada ao objeto desta pesquisa. Estes colaboradores foram ouvidos pela equipe de pesquisa, apresentando suas opiniões em reuniões e consultas individuais sobre os resultados parciais da pesquisa alcançados ao longo do Projeto. Complementarmente, os membros do Comitê Consultivo Científico teceram alguns apontamentos e avaliaram a pertinência de proposições e soluções normativas formuladas ao longo do desenvolvimento do trabalho.

O advogado Rubens Naves, especialista em Direito do Terceiro Setor e professor licenciado da PUC-SP, destacou o descompasso entre as atividades de planejamento e controle do Estado; inaplicabilidade da lei de licitações na execução dos convênios por entidades privadas; e a remuneração de pessoas em geral, destacando-se a necessidade de expressa autorização de que as entidades contratem empregados celetistas com os recursos repassados; além da necessidade de reconhecimento à propriedade intelectual das entidades sobre os bens que resultarem dos projetos objeto de convênio.

César Britto, advogado de entidades da sociedade civil e ex-Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, frisou a importância das entidades da sociedade civil organizada no processo político e o fenômeno da criminalização da política que está atingindo não apenas os agentes políticos, como também as organizações da sociedade civil. Enfatizou que o fenômeno pode gerar um afastamento das pessoas pela participação política e uma consequente diminuição da participação democrática.

Tomáz de Aquino Resende, Promotor do Centro de Apoio Operacional ao Terceiro Setor da Promotoria do Estado de Minas Gerais, e autor de obras de destaque na área do Direito do Terceiro Setor, chamou a atenção para que no processo de alteração normativa sobre as organizações da sociedade civil se busque identificar bem estas instituições. Isto porque há poucos dados sobre este segmento e aprofundar o conhecimento sobre o que estas instituições fazem, onde estão localizadas, que tipo de benefício trazem à sociedade, etc., é fundamental para bem delinear uma política para este segmento conhecê-lo melhor. Mencionou que existe muita desinformação na área e que a experiência de Diagnóstico do Terceiro Setor realizado em Belo Horizonte²⁶ trouxe dados surpreendentes sobre o universo de entidades atuantes do Município e as atividades que desenvolvem.

Joelson Dias, advogado de organizações da sociedade civil e mestre em Direitos Humanos pela Universidade de Harvard, abordou o fato de que a participação da sociedade civil nas políticas públicas é essencial à democracia. Por esta razão, a participação é assegurada como direito fundamental e dever do Estado brasileiro, previsto na Constituição Federal,

²⁶ Disponível em <http://www.mp.mg.gov.br/portal/public/interno/repositorio/id/3385>, último acesso em 09 de abril de 2012

tratados internacionais e na legislação ordinária, inclusive orçamentária, na medida em que possibilita a implementação descentralizada de outros direitos fundamentais.

De modo geral, a consulta aos membros do Conselho Consultivo Científico teve grande utilidade para que o trabalho de pesquisa mantivesse um olhar crítico e ampliado, reforçando a importância do tema com a democracia e a elaboração de proposta específicas para a modernização no sistema de convênios.

II.II.e) Seminário Final

Ao Seminário Final, realizado durante todo o dia 19 de março de 2012 no Auditório TUCARENA no Campus da Monte Alegre da Pontifícia Universidade Católica, compareceram 139 pessoas inscritas, reunindo público qualificado, especialistas, acadêmicos e profissionais da área do direito e da administração, gestores públicos e privados, membros de organizações não governamentais, e demais pessoas ou entidades interessadas ou que atuem com a temática objeto do Projeto.

No Seminário ocorreu a apresentação da pesquisa pelos pesquisadores Paula Raccanello Storto e José Alberto Tozzi, seguido de debate com os advogados especialistas na área Rubens Naves e Eduardo Szazi, bem como pelo representante da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, Francisco Carvalheira Neto, do técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Ipea Fábio de Sá e Silva, do Coordenador da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão José Antônio de Aguiar Neto e da assessora especial do Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República Laís de Figueirêdo Lopes.



Fotos: Odilon Bras

Durante a mesa da tarde, as análises voltaram-se ao aspecto político e conceitual do papel das entidades sem fins lucrativos e de sua relação com o Estado, abrangendo temas mais amplos que não se limitam aos convênios ou relações de repasse de verbas. Dela participaram nomes importantes do cenário nacional que pensam de forma crítica e fundamentada as relações entre Estado e Sociedade. Com moderação de Fernando Rossetti, do GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas, a mesa contou com a presença de Félix Garcia Lopez, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA; Pedro Paulo Martoni Branco, economista e Diretor Executivo do Instituto Via Pública; Florêncio Ferrer,

especialista em governo eletrônico; José Eduardo Sabo Paes, Procurador de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT; Augusto de Franco, escritor e Netwaver da Escola-de-Redes; Vera Masagão Ribeiro, Doutora em Educação e Diretora Executiva da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG; Joelson Dias, Mestre em Direitos Humanos pela Universidade de Harvard e advogado de organizações da sociedade civil; e Ladislau Dowbor, Doutor em Ciências Econômicas e Professor da Faculdade de Administração da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP.

Os debates desta mesa proporcionaram o pensamento crítico e abstrato sobre as relações entre estado e sociedade civil, e inspirando a equipe de pesquisa no encaminhamento de resoluções finais para conclusão dos trabalhos, na complementação de aspectos da pesquisa.

II.II.f). Considerações Gerais sobre os Resultados das Ações de Escuta e Participação

A pesquisa constatou que há apoio à existência de um sistema informatizado que possibilite a transparência, o acompanhamento dos Projetos e a prestação de contas. Existe um reconhecimento geral de que o movimento de criação do SICONV é legítimo e está na direção correta.

No entanto, a discussão sobre a engenharia do sistema descontina pontos de atenção em relação à falta de estruturação do próprio processo de conveniamento, desde sua celebração à prestação de contas, e ainda revela que os processos existentes não foram devidamente mapeados com clareza.

O SICONV deveria ter dois ambientes, sendo um primeiro para o usuário “ente público” que abarque os municípios, estados e outros, e um segundo, para organização não governamental, com as customizações peculiares a cada um desses atores.

O sistema também não abarca sequer a possibilidade de justificativa quando há situações manifestamente fora da curva padrão como a prestação de serviços em locais remotos e de difícil acesso.

Os editais voltados à seleção de organizações para desenvolvimento de parcerias devem ser aperfeiçoados, buscando inserir características próprias dos Projetos executados em regime de cooperação.

A natureza, forma e critérios para contratação de pessoal para a execução de projetos é a questão prioritária a ser resolvida, principalmente no caso dos Projetos de longa duração. A indicação dos órgãos públicos, que por vezes selecionam seus parceiros pelo know how específico de seus profissionais é de que as organizações evitem contratar

pessoal já alocado em seus quadros, dificultando a formação de equipe de qualidade e confiança para os Projetos.

O SICONV foi responsável pelo aumento do custo na gestão administrativa dos projetos, não tendo sido possível, todavia, mensurar o efetivo aumento de custos até o presente momento. A incompatibilidade da prestação de contas do convênio e a contabilidade da organização reforçam a pouca utilidade do sistema para além da mera prestação de contas burocrática.

Segundo nossa legislação, a contabilidade é o instrumento básico de suporte a uma prestação de contas. Dependendo dos procedimentos adotados, fica impossível verificar especificamente o recurso público segregado dos demais recursos da entidade, inviabilizando, assim, a contabilidade como um instrumento de gestão e prestação de contas.

É de se destacar que o SICONV traz alguma materialidade para um universo no qual a reclamação mais frequente é a de insegurança jurídica e ausência de regulamentação específica sobre temas diversos. Nesse sentido, apesar dos defeitos, a simples existência de um sistema é vista de forma positiva pela maioria dos usuários.

O dissenso doutrinário sobre as diferenças entre as várias formas de contratualização analisadas (contratos, convênios, termos de parceria e contrato de gestão), somada à ausência de legislação específica sobre a matéria contribui para que, sob a denominação de convênios, organizações privadas e Poder Público contratualizem relações das mais diversas naturezas. A amplitude da interpretação possível do modelo atrai relações jurídicas mal planejadas e indefinidas.

Constata-se a necessidade de se pensar uma política própria para o apoio que o Poder Público oferece aos movimentos sociais, para a finalidade de fortalecer a organização da sociedade civil, política essa diversa da que estabelece normas para as relações de parceria, que ocorrem quando o governo busca o apoio de entidades da sociedade civil para realizar as suas próprias obrigações constitucionais, para as quais exigir-se-á a seleção de entidades estruturadas que tenham capacidade de prestar serviços.

Há uma tendência no sentido de que cada uma das políticas públicas de interesse crie normas específicas para estruturar a contratualização das atividades que pretendem desenvolver – Ministério do Desenvolvimento Agrário estabeleceu Portarias próprias regulamentando o uso e interpretação do SICONV em seus programas. Ainda na área da política pública federal na área da agricultura é de se notar Lei nº 12.188/2010, que aprovou a inclusão de um inciso próprio na lei de licitação, autorizando sua dispensa na contratação de instituição ou organização, pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, para a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural no âmbito do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária, instituído por lei federal.

Há, ainda importantes considerações acerca das emendas parlamentares, bem como sobre o controle por resultados que foram objeto de estudo e discussões pela equipe de pesquisa, cujo registro encontra-se no Relatório Final entregue ao Ministério e disponível para consulta e download na página da SAL/MJ. Estes temas são de fundamental importância para aqueles que buscam um estudo mais aprofundando das relações de cooperação entre Estado e Sociedade.

III – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para apresentação das considerações finais deste trabalho, voltadas à sua conclusão, faz-se necessário retomar as orientações e constatações sobre o Sistema de Convênios do próprio Edital 001/2011, bem como as características da proposta apresentada, que previa a interdisciplinaridade entre acadêmicos e profissionais das áreas do Direito e da Administração; a análise dos Termos de Parceria e Contratos de Gestão (instrumentos específicos para as relações de repasse entre Estado e OSC) com vistas à identificação de pontos que podem contribuir para o desenvolvimento de propostas de elaboração ou alteração das normativas aplicáveis; e a ampla escuta e participação da Sociedade Civil e de representantes dos órgãos públicos federais, a fim de coletar informações e proporcionar a formulação de propostas aplicáveis na prática.

Ainda, foi premissa da pesquisa realizada a participação das organizações da sociedade civil, como consequência da legítima participação democrática dos cidadãos nas políticas públicas.

A regulamentação sobre convênios entre essas organizações e o Estado deve garantir o respeito à característica privada das entidades e aos princípios aplicáveis ao uso do recurso público e à boa administração, sem perder de vista a liberdade de auto-organização, prevista como direito fundamental no inciso XVIII do art. 5º da Constituição Federal: “XVIII - *a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;*”

Existe sólida convicção de uma gama de organizações do legítimo exercício de um direito fundamental de participação nas políticas públicas. O custo da burocracia e o excesso de formalismos apresentam-se como verdadeiras barreiras ao exercício da livre atuação democrática dessas entidades, podendo afastar da esfera do Estado as entidades da sociedade civil que mais podem contribuir para a melhoria da sua atuação, por possuir perfil mais moderno e eficiente, ou por atuar em regiões e comunidades mais isoladas e excluídas – ambas com alto custo de implementação de um sistema burocrático e formalista.

As contribuições dos Conselheiros Consultivos do Projeto, por ocasião da abertura das Oficinas com os gestores de Organizações da Sociedade Civil, reforçam esta percepção. Constatou-se o desequilíbrio entre as atividades de planejamento e controle do Estado, por meio do qual os órgãos de controle têm se equipado e estruturado de forma muito mais eficiente que as áreas finalísticas, executoras das políticas. Ademais, percebe-se um movimento geral de segmentos da sociedade e dos órgãos de controle em prol da criminalização da política, que atinge desde agentes políticos até movimentos sociais, passando pelas organizações da sociedade civil, trazendo riscos ao direito fundamental à participação como elemento essencial das sociedades democráticas modernas.

Recente estudo formulado pelo IPEA, divulgado por meio do Comunicado n. 123, e apresentados pelo Ministério do Planejamento Encontro Técnico sobre o SICONV promovido pela CGU, em 08 de março de 2012, demonstram que no ano de 2011 houve significativa diminuição dos recursos repassados às organizações da sociedade civil.

Assim, é cristalino que a modernização das relações de convênio entre Poder Público e organizações da sociedade civil inserem-se no contexto mais amplo das relações Estado-sociedade, incluindo, não se limitando aos repasses, tampouco ao SICONV.

III.I – CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS SOBRE O SICONV

Segundo Relatório do Tribunal de Contas da União das Contas do Governo da República do Exercício de 2006²⁷, em que se fornece pormenorizado relato do processo de criação do SICONV, a eficiência não esteve entre um dos objetivos originários do SICONV, tampouco o caráter moderno ou gerencial do sistema, mas voltado ao controle e acompanhamento dos convênios. O relatório menciona reunião com o corpo técnico do TCU, em que representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão apresentou as seguintes diretrizes para os estudos que estavam sendo desenvolvidos para o desenvolvimento do SICONV: *a) Informatização do processo; b) Redução do quantitativo de convênios; c) Melhora da qualidade dos projetos; d) Parametrização dos objetos; e) Adequação de recursos humanos (concedente e conveniente); f) Modalidades de transferência de recursos; g) Melhora do acompanhamento; h) Promoção da transparência do processo; i) Aperfeiçoamento da Prestação de Contas.*

As referências mencionadas, apesar de reconhecerem a necessidade de modernização e a existência de temas centrais, como a adequação de recursos humanos e necessidade de melhorias na parametrização de objeto, qualidade dos projetos, acompanhamento e transparência, estabelecem também como diretriz do SICONV *a redução do quantitativo de convênios*. Esta pode ser uma hipótese para tentar explicar o incremento do controle burocrático formal sobre os convênios com o SICONV, que tem resultado no aumento do custo financeiro e dos riscos econômico e político envolvidos na relação jurídica de conveniamento com o Estado, conforme constatado por esta pesquisa.

Caso se prossiga com a política de manter o SICONV obrigatório, o que parece ser uma tendência estabelecida deve-se pensar em torná-lo mais adequado às boas relações entre as organizações da sociedade civil e o Estado.

É recomendável a criação de um ambiente específico para os convênios com entidades sem fins lucrativos, observadas, no mínimo, as sugestões de alteração normativa que independam de lei, mencionadas na tabela anexa. Sua principal recomendação,

²⁷ Disponível em http://ccr5.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/publicacoes-diversas/relatorio_contas_tcu2006.pdf, último acesso em 02 de maio de 2012

independentemente da revogação do art. 116 da 8.666/93, é de excluir do SICONV qualquer menção à Lei 8.666/93 ou à nomenclatura “licitação”, especificamente o item “incluir Licitação”, que requer das entidades da sociedade civil o preenchimento dos campos de informações tipicamente voltados para convênios administrativos entre entidades públicas, tais como *licitação, publicação, numeração de processo e de licitação, entre outros*.

Verifica-se, ainda, ampla necessidade de que o Poder Público ofereça e garanta a realização de capacitação aos gestores de todas as organizações conveniadas e de que estes custos sejam previstos expressamente nos Planos de Trabalho e Orçamento das entidades. Assim como as entidades, os Ministérios demandam constante capacitação no SICONV para os servidores usuários, sendo recomendável a formulação de cursos à distância, com efetiva participação da sociedade civil na sua formulação.

O SICONV é um sistema complexo, que busca sistematizar situações muito diversas entre si e sobre as quais há uma série de incertezas, tornando a alimentação de dados no sistema confusa e sujeita a interpretações conflitantes.

Diante das dificuldades e imperfeições constatadas no processo comprovadamente de implementação do SICONV, os eventuais problemas decorrentes de dificuldades no uso ou na interpretação do sistema não devem, em nenhuma hipótese, gerar sanção ou prejuízo para as entidades, seus representantes ou servidores públicos usuários do sistema.

Nessa direção, os atuais usuários do sistema podem ser boas fontes de aprendizagem para estruturação de cursos e manuais voltados para as entidades privadas, na medida em que se mostra essencial ter experiência no sistema, com o perfil de acesso de gestor de entidade sem fins lucrativos, para sua compreensão e formulação de propostas para resolução de problemas.

Outra necessidade é garantir maior diálogo e participação das organizações da sociedade civil na regulamentação do SICONV, passando por ações de capacitação, grupos de trabalho e comitês, incorporando-se ao Comitê Gestor do SICONV representantes de entidades privadas sem fins lucrativos usuárias do sistema. É importante ressaltar a necessidade do Comitê Gestor ser mais responsável inclusive em relação ao Ministérios finalísticos. Boa parte das falhas fartamente documentadas pela equipe de pesquisa refletem também restrições sofridas pelo órgão concedente.

Conforme já mencionado, o Relatório Final apresentado - disponível para consulta e download no site da Secretaria de assuntos Legislativos do Ministério da Justiça - contém uma planilha contendo 28 propostas de alterações para modernização do SICONV. As propostas, classificadas a partir das etapas do SICONV (Chamamento Público, Credenciamento, Cadastramento do proponente, Cadastramento de proposta, Abertura da Conta Bancária, Contratação de Bens e Serviços, Realização de Pagamentos e Prestação de Contas) buscam traduzir em melhorias para o sistema as sugestões da equipe a partir das análises e conclusões deste estudo.

III.II – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O enfrentamento das questões fundamentais que balizaram esta pesquisa foi fundamental para os resultados alcançados. As respostas, a seguir identificadas, buscam consolidar os principais entendimentos voltados à construção de um processo de proposição normativa mais adequado às relações de convênios - ou outros instrumentos de repasse de recursos - entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil:

1. A regulamentação existente sobre convênios está adequada à lógica das parcerias entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil ?

Esta pesquisa constatou - a partir do estudo da legislação, doutrina e jurisprudência - a ausência de regulamentação do convênio entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil em nível legal, bem como a ocorrência de sucessivas alterações nas normas regulamentadoras desses convênios em nível infralegal (Instruções Normativas, Decretos e Portarias) nos últimos anos. Este cenário, somado à multiplicidade de objetos dos convênios e ao dissenso doutrinário sobre a natureza do instrumento e normas jurídicas sobre eles incidentes, leva a um contexto de insegurança jurídica a recomendar uma regulamentação mais adequada à lógica das parcerias entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil.

As ações de escuta, em especial as Oficinas com Gestores das Organizações da Sociedade Civil, Entrevistas e Visitas Técnicas com gestores e servidores públicos e Estudos de Caso, reforçaram de forma contundente esta constatação e a inequívoca demanda dos públicos de interesse envolvidos nesse processo por maior clareza e segurança jurídica nas relações envolvendo organizações da sociedade civil e Administração Pública, sob pena de vulnerabilização e criminalização dessas organizações.

O alcance desta clareza passa pela alteração das normas vigentes, mas também por ações de diálogo, participação, capacitação conjunta, aproximação entre os entes públicos e organizações sem fins lucrativos, para uniformização de entendimentos.

2. Considerando que o conceito legal e infralegal de convênio vigente abrange tanto as relações de cooperação celebradas entre entes públicos entre si quanto aquelas celebradas com entidades privadas, uma eventual proposta de elaboração normativa para a modernização do sistema de convênios da administração pública com a sociedade civil deveria ser contemplada num diploma normativo específico?

Como se disse, em nível legal não há distinção entre os convênios celebrados entre organizações da sociedade civil e Estado (privado-público) e aqueles que regulam a relação entre entes públicos (público-público).

Já em nível infralegal, a análise da regulamentação hoje vigente e das normas

editadas nos últimos anos indica histórica confusão entre estas duas relações jurídicas de naturezas tão diversas. Da forma como está colocada, a regulamentação cria insegurança jurídica e 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 esta questão.

3. A regulamentação da matéria, hoje feita em nível infralegal, por meio de atos do Poder Executivo, deveria ser feita por meio de lei?

A insegurança jurídica constatada aponta para que lei específica regulamente de forma clara e mais perene os convênios com entidades sem fins lucrativos. Ressalve-se que, tecnicamente, bastaria um Decreto regulamentador, uma vez que a figura do convênio já está prevista em nível legal.

O fato de a legislação federal servir como fonte para edição de normas análogas por estados e municípios quando da elaboração de normas próprias sobre convênios e outros instrumentos de ajustes, aponta para a proposta de que uma lei nacional regulamente as normas gerais da matéria o tema.

No entanto, enquanto não sobrevenha um processo legislativo mais sólido voltado à regulamentação dos convênios entre as organizações da sociedade civil e a Administração Pública, é possível avançar significativamente por meio de edições de normas infralegais, capacitações, rodadas e encontros voltados à uniformização de entendimentos.

De acordo com a constatação desta pesquisa, é possível que ato normativo infralegal seja imediatamente editado harmonizando entendimentos sobre alguns pontos fundamentais, dentre os quais destacamos os seguintes:

- a) expressa autorização de que os trabalhadores não voluntários, inclusive dirigentes das entidades, que atuem como empregados no escopo dos Projetos conveniados sejam contratados no regime celetista e que o Plano de Trabalho e Orçamento do Projeto contemplem verbas para o pagamento de salários e verbas rescisórias -limitadas ao período e valor relativos ao Convênio;
- b) estabelecimento de prazos claros para a análise das prestações de contas e guarda de documentos;
- c) autorização de pagamento de diárias, rateio de despesas fixas, reembolsos de despesas, prestadores de serviços ou beneficiário fora do sistema bancário;
- d) edição de norma específica determinando procedimento para abertura da conta-corrente, tipo vinculado de aplicação financeira e a não incidência de taxas

ou tarifas bancárias sobre as contas vinculadas dos convênios; e

e) realização de aperfeiçoamentos ao SICONV para que o sistema tenha uma interface própria, com linguagem adequada às organizações da sociedade civil.

4. Como se caracteriza o atual modelo de controle aplicado à gestão e fiscalização dos convênios celebrados com organizações da sociedade civil ?

Caracteriza-se por ser um controle *a posteriori* e formalista. Este estudo constata o aumento do controle burocrático e formal dos convênios com o SICONV, com acentuado desequilíbrio entre as atividades de planejamento e controle.

Nesse particular, incrementar a consulta pública, a qualificação de servidores e a integração entre executores, controladores internos e externos, para melhoria da fase de planejamento “pré-convênio” desponta como recomendação fundamental a ser melhor estabelecida em nível de regulamentação pública e boa prática.

5. Como as qualificações de OS e OSCIP e o modelo de emparceiramento e de controle dos termos de parceira e contratos de gestão podem influenciar a elaboração de uma proposta normativa sobre convênios?

Estes modelos contemplam boa parte das sugestões de alterações propostas neste estudo para os convênios, em especial aquelas de natureza administrativa da instituição privada. Tanto a Lei das OSCIPs quanto a Lei das OS estabelecem que o Plano de Trabalho deve prever as despesas com pessoal e o pagamento dos empregados; estabelecem uma Comissão de Avaliação focada nos resultados e desempenho da organização privada no Projeto, e prevêem que a entidade privada, no âmbito da sua autonomia, devem observar aos princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Estes elementos, somados a normas voltadas ao bom uso do recurso público, como a determinação de contratação de auditorias externas independentes para fiscalização dos recursos público repassados conforme o caso, regulamento próprio com as normas de compras e contratações e o estabelecimento de Conselho Fiscal, são medidas que, por um lado, proporcionam maior transparência e participação na execução dos convênios, e de outro, reconhecem a autonomia das entidades privadas na gestão de projetos, razão pela qual considera-se que as qualificações de OS e OSCIP e o modelo de emparceiramento e de controle dos termos de parceira e contratos de gestão podem influenciar a elaboração de uma proposta normativa sobre convênios .

6. Que instrumentos administrativos e gerenciais poderiam ser aplicados para implementar a lógica de controle por resultados com menores custos para os projetos de cooperação objeto dos convênios celebrados entre a administração pública e as organizações da sociedade civil?

O desafio consiste em simplificar a prestação de contas, sem perder com isso a

transparência, traduzindo a informação de desempenho e de contabilidade para um sistema de gestão público, para além de uma discussão de contabilidade e avaliação internas de uma ONGs, cujos critérios não cabem ao Estado intervir.

Nessa direção, propõem-se a criação e alimentação constante de bancos de indicadores da implementação das políticas públicas com indicadores financeiros e não financeiros, inclusive, em respeito às particularidades regionais e sociais de cada segmento.

Estas medidas devem ser realizadas para reduzir e simplificar os controles relacionados à forma ou método de execução de todas as espécies de convênios e instrumentos de cooperação, priorizando-se o acompanhamento de indicadores de resultados e vetores de desempenho, com foco na qualidade das entregas.

Modernizar a qualificação e o planejamento voltado à implementação de parcerias e as especificações dos planos de trabalho (que devem ser analisados previamente caso a caso, com justificativa para as principais despesas), também auxiliará a simplificação de resultados. Nessa direção, é possível transformar o SICONV numa ferramenta que proporcione esse planejamento, acompanhamento, para além de um mecanismo voltado exclusivamente ao controle.

7. Considerando a necessidade de eficácia e de controle gerencial por resultados, que alterações/complementações podem ser feitas na legislação existente?

A regulamentação existente sobre convênios, relacionada à sua celebração, execução e prestação de contas, não está jurídica ou tecnicamente adequada à lógica das parcerias entre o Poder Público e a Sociedade Civil.

Primeiramente, há que se salientar que as normas deixam de considerar peculiaridades próprias do regime de direito privado, a que se encontram submetidas as entidades de direito sem fins lucrativos. Em segundo lugar, fica evidente que a lógica de controle do Estado tem se apresentado de modo meramente formalista, *a posteriori*, sem o devido enfoque no planejamento, na implementação e na eficácia das políticas de interesse que se executam por meio de convênios.

Ademais, a prestação de contas é burocrática e morosa, a despeito da existência do SICONV. Chama a atenção a ausência de retorno por parte dos órgãos públicos de análise sobre as prestações de contas apresentadas pelas organizações.

A desconsideração da natureza jurídica de direito privado das organizações evidencia-se especialmente na fase de execução dos projetos, em que o Estado não raro transfere às entidades privadas a obrigação de - ao aplicar dinheiro público - utilizar as regras da Lei de Licitações, incidentes apenas sobre a Administração Pública Direta e Indireta, conforme

se pode extrair do art. 2º da Lei Federal 8.666/93²⁸, em interpretação sistemática com o caput do artigo 37 da Constituição Federal²⁹.

A falta de clareza sobre a não aplicação da Lei de Licitações sobre os recursos repassados por meio de convênios causa confusões de entendimento entre os órgãos repassadores e de controle, que misturam relações jurídicas diversas, estendendo restrições típicas do regime jurídico de direito público a organizações de direito privado, sem fins lucrativos, lesando direitos e causando perda de eficiência³⁰.

Assim, como primeira medida, propomos que seja editada norma prevendo expressamente a ausência de obrigatoriedade da entidade privada que recebe repasses públicos observar os dispositivos da Lei 8.666/93, na execução financeira dos convênios, Termos de Parceria, Contratos de Gestão e outros instrumentos congêneres.

Recomenda-se alterar o dispositivo do artigo 116 da Lei n. 8.666/03, que é a origem de boa parte dessa divergência ao estabelecer que a Lei 8.666/93 “aplica-se no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres, celebrados por órgãos e entidades da Administração.” Este dispositivo, impreciso e genérico, dá margem a interpretações equivocadas, ora para fundamentar descabida imposição da licitação a entidades privadas, ora para exigir que a Administração, ao conveniar, siga as regras de licitação para escolher a escolha dos convenientes. Note-se que esta última exigência de licitação para a escolha de entidade parceira sob o sistema de convênios, já foi descartada por diversos órgãos julgadores, o que não afasta, todavia, a necessidade de que a escolha seja resultado de um processo público e isonômico³¹.

Nessa direção, propomos a revogação do artigo 116, para definitivamente afastar a interpretação de que a Lei de Licitações seria aplicável aos convênios, Termos de Parceria, Contratos de Gestão, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública.

Ressalte-se que este aspecto deve ser amplamente divulgado a gestores e controladores públicos e privados, por meio de formações e capacitações sobre este tema. Estabelecer uma minuciosa revisão das normas e recomendações federais para assegurar que este comando esteja claramente refletido nos demais diplomas normativos que regem a matéria desponha como medida fundamental.

Como se sabe, o convênio pressupõe colaboração. Daí porque o chamamento público deva permitir a seleção de mais uma conveniente para execução de um Plano de Trabalho,

²⁸ Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

²⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

³⁰ Nesse sentido julgado do STF na ADI 1864-9, de agosto de 2008, em que se consignou a regra de não existir a obrigatoriedade de obediência aos procedimentos licitatórios para as entidades privadas que atuam em colaboração com a Administração Pública.

³¹ Conforme voto do Ministro Carlos Ayres Britto na ADI 1923, sobre a Lei 9.637/98 – Lei das Organizações Sociais.

bem como a comunhão de propostas e projetos, na forma de pluriconvênio, proporcionando o estabelecimento de uma rede colaborativa.

Propomos que os editais de chamamento público para cooperação prevejam a possibilidade de instauração de um procedimento no qual os proponentes que assim desejarem abram suas propostas técnicas e de preço, entre si e para a Administração, a fim de identificar a melhor forma de composição entre os interessados para atingimento do objetivo do certame. Não é a lógica da competição e sim a lógica da cooperação que atenderá o interesse público.

Sublinhe-se o Anteprojeto da Lei Geral da Administração Pública³², que traz um regramento guarda-chuva para convênios, ajustes e Termo de Parceria como espécies do Contrato Público de Colaboração, gênero apto a albergar as relações de parceria, fomento e cooperação, mostra-se alinhada à necessidade de elaboração normativa para os vínculos de contratualização entre Estado e organizações da sociedade civil, prevendo que o chamamento público deve ser precedido da regulamentação do programa. Nesse particular, é de se destacar a relevância da proposta do Anteprojeto ao prever a necessidade de planejamento anterior da Política Pública e processo de chamamento público para a seleção da entidade.

As demais regulamentações, sobre as especificidades dos convênios, do software SICONV e da prestação de contas, não careceriam da promulgação de Lei, uma vez que a figura do convênio já está prevista em nível legal, bastando, tecnicamente, para fins de uniformização de entendimentos, a promulgação de Decreto regulamentador.

Contudo, como já se disse, em razão da insegurança jurídica constatada nesta pesquisa, é desejável que seja proposta Lei que regulamente, de forma específica, clara e perene os convênios com entidades sem fins lucrativos.

Há pontos fundamentais para a harmonização de entendimentos, dentre os quais destacamos:

- **divisão taxonômica e clara dos instrumentos de convênios com a sociedade civil em categorias distintas em forma, direitos e obrigações, de maneira proporcional e razoável**, que abarquem: (i) a prestação de serviços de relevância pública para a execução de políticas parametrizadas previamente pelo Estado; (ii) a participação da sociedade civil nos processos de desenvolvimento e experimentação de políticas de interesse; e (iii) o fomento a atividades comunitárias e/ou associativas de interesse público que atuem em atendimento ao objetivo constitucional de redução das desigualdades; tema a ser tratado mais detalhadamente a frente;

³² Resultado de contribuição dos ilustres professores Almíro do Couto e Silva, Carlos Ari Sundfeld, Floriano de Azevedo Marques Neto, Paulo Eduardo Garrido Modesto, Maria Coeli Simões Pires, Sergio de Andréa e Maria Sylvia di Pietro, no âmbito de Comissão de Juristas criada em 2007 pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, para propor uma nova estrutura orgânica para o funcionamento da Administração

- **diferentes tratamentos relativos acerca da cobertura de gastos administrativos, de acordo com a classificação adotada;**
- **diferentes obrigações relativas à contrapartida e à prestação de contas, de acordo o tipo de convênio escolhido;**
- **expressa menção da não incidência das disposições da Lei de Licitações** na aplicação dos recursos públicos repassados a entidades sem fins lucrativos;
- **expressa autorização de que os trabalhadores não voluntários, inclusive dirigentes da entidade, se for o caso, que atuem nos Projetos conveniados com habitualidade, pessoalidade, subordinação sejam contratados no regime celetista desde que o Plano de Trabalho e Orçamento do Projeto contemple verbas para o pagamento de salário, verbas rescisórias limitadas ao período e valor relativos ao período de vigência do Convênio;**
- **clareza quanto às normas que instituem a forma e os prazos para a prestação de contas e guarda de documentos, que devem uniformemente, serem aplicados por todos os Órgãos Públicos que conveniam em âmbito federal;**
- **expressa autorização para a inclusão das eventuais despesas administrativas da entidade relacionadas à execução dos convênios** – dispensando-se controles formais (e.g., apresentação de notas fiscais) nas despesas limitadas nesta categoria administrativa;
- **dispensa do atestado de existência e funcionamento** quando a entidade puder apresentar além de seu CNPJ, relatório de atividades realizadas;
- **desvinculação da apresentação de títulos e certificados (Utilidade Pública, OSCIP, etc.),** para a celebração de instrumentos de repasse;
- **aperfeiçoamento da participação popular e aproximação entre Estado e entidades da sociedade civil na discussão das políticas de parceria, e das demais, com uso de audiências públicas, implementação da Emenda Orçamentária Popular ou de Orçamento Participativo Popular em nível federal;**
- **entendimento expresso de que os atestados de capacidade técnica não devem ter sua validade expirada** em decorrência do tempo e que devem ser interpretados, em seu conjunto de forma sistemática para comprovar a capacidade de execução da entidade face ao projeto que pretende implementar; e
- **previsão de espaços de interação ativos** antes, durante e depois da execução do convênio, que facilitem a participação da sociedade na escolha e na fiscalização das políticas implementadas, em especial no processo orçamentário,

para o cumprimento das metas do PPA.

No que se refere ao controle, nossas sugestões caminham para criar um sistema no qual a prestação de contas dos resultados seja mais relevante do que o mero controle formal quando as políticas e indicadores já são conhecidas da Administração. E que, nos casos dos convênios com maior carga de “inovação” e “experimentação” de políticas, o controle formal não se preste apenas a comprovar as despesas, mas também a subsidiar a definição de custos e indicadores de avaliação de políticas. Note-se que não se pretende aqui alterar a prestação de contas disposta no artigo 70 da Constituição Federal, que visa a garantir a lisura na aplicação dos recursos, mas regulamentá-la no sentido de acolher a lógica de parceria e eficiência na obtenção dos resultados. O desenvolvimento dessas iniciativas inovadoras, voltadas à experimentação de alternativas para enfretamento de questões sem precedentes, formatadas em termos de política pública, deve ser diferenciada das parcerias voltadas à entrega de serviços de relevância pública pelas organizações sem fins lucrativos, como também do fortalecimento e a organização da sociedade civil, política essa diversa da que estabelece normas para as relações de parceria.

Sublinhe-se, mais uma vez, o fomento ao associativismo consistir em dever constitucional do Estado e o que vem sugerido, neste estudo, repita-se, consiste em distinguir a política de fomento para a atividade vocacionada da entidade sem fins lucrativos, da política de parceria por exercício de delegação, em parte, de programa federal, para fins de específica destinação orçamentária, para além dos necessários aperfeiçoamentos de gestão informacional, para o exercício de ambas políticas.

Como esquema classificatório, sugerimos que uma eventual proposta legislativa sobre convênios (ou, de forma mais ampla, relações jurídicas entre organizações da sociedade civil e Estado) considere a existência de pelo menos 3 (três) tipos específicos de relações formalizadas por esses instrumentos, distintas entre si e que merecem tratamento próprio, proporcionais e razoáveis, adequados às suas características:

1º. Tipo - caracterizado essencialmente por se tratar de uma **parceria em programa federal**, para fins de implementação de política pública. Este tipo de convênio envolve a **prestação de serviços de responsabilidade** do Estado e cuja **classificação, método e custo** são previamente conhecidos e padronizados pelos órgãos públicos responsáveis pela política pública – **normalmente serviços de natureza continuada**. Propomos **prestação de contas baseado no atingimento das metas da execução, paga pelo valor de custo previamente estabelecido** - não comprovação fiscal de cada uma das despesas;

2º. Tipo - tem como principal característica ter por objeto a **participação das entidades da sociedade civil** no processo de formulação e desenvolvimento de política pública. Ocorre, muitas vezes, em **caráter experimental, para fins inovação e aquisição conjunta** de conhecimento entre Estado e Sociedade, em área em que **não há classificação, método ou custo previamente estabelecido** – **normalmente**

projetos de natureza inédita ou não continuada. Se estruturadas, **tendem a migrar para o item anterior.** Neste caso, propomos que as prestações de contas prevejam a necessidade de comprovar os gastos incorridos de acordo com o orçamento estabelecido - Focado na **aquisição conjunta de conhecimento sobre o processo de formulação dos serviços e respectivos custos.**

3º. Tipo - caracterizado pelo **apoio ou fomento à manutenção de entidades e organizações comunitárias** de interesse público, normalmente constituídas na forma de associação e que atuam em atendimento ao objetivo constitucional de redução das desigualdades - Foco é no **apoio às atividades da entidade**, relacionadas ao seu objeto social e importância da ação desenvolvida na área social e região de atuação. Para esta modalidade de cooperação, considerando que não se trata de um projeto específico, propomos que devem envolver **verbas de menor valor**, cujas **prestações de contas seriam baseadas nas demonstrações contábeis e relatórios de atividades indicando a origem e a aplicação dos recursos** de acordo com o Estatuto Social, ou plano de trabalho referencial.

Para além da análise dos instrumentos de repasse, é oportuno frisar que as normas e entendimentos sobre a utilização dos recursos transferidos por meio de convênios têm sido utilizados por analogia pelas áreas técnica e de prestação de contas na avaliação financeira de projetos desenvolvidos por organizações privadas no âmbito das Leis Federais de Incentivo voltadas à área de interesse público - Lei Rouanet, Lei do Audiovisual, Lei de Incentivo ao Esporte, Fundo da Criança e do Adolescente, Lei de Inovação Tecnológica. Tem se observado, assim, nestas instâncias, a reprodução dos mesmos formalismos e equívocos de interpretação que existem na análise dos convênios, levantados por este estudo. Nessa direção, os Ministérios que possuem legislação própria de projetos apoiados por meio de incentivo fiscal, bem como seus respectivos gestores públicos, devem ser envolvidos na discussão pública sobre a modernização dos convênios, a fim de que avaliem a incorporação das alternativas ora propostas numa eventual revisão ou elaboração normativa sobre a execução financeira e prestação de contas dos projetos incentivados.

Da mesma forma, a legislação federal inspira e é utilizada como referência por estados e municípios quando da elaboração de normas próprias sobre convênios e outros instrumentos de ajustes, bem como sobre a utilização de recursos obtidos por meio das Leis de Incentivo Estaduais e Municipais, o que apenas aumenta a responsabilidade sobre eventual lei nacional que regulamente as normas gerais da matéria e sobre normas específicas que a regulamente para a União.

As considerações deste estudo, que reuniu dados e informações sobre o sistema de convênios entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, demonstram a inegável necessidade de se aperfeiçoarem as bases desse relacionamento jurídico e reforçam a importância de que esta discussão seja feita com ampla participação, para que tenhamos a esperada melhoria da qualidade das relações entre Organizações da Sociedade Civil e o Estado.

Esta publicação é a versão resumida da extensa pesquisa realizada. O Relatório integral (disponível para consulta e download no site da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça – <http://www.mj.gov.br/sal>) contém ainda minuciosa coletânea da legislação; jurisprudência do TCU; documentação e registro da metodologia e das atividades de ampliação de escuta (Oficinas, Entrevistas, Estudos de Caso e Seminário); clipping das matérias veiculadas na imprensa sobre o Projeto; informações adicionais sobre convênios; além de planilha com 28 propostas práticas de alterações para modernização do SICONV, organizadas a partir de suas etapas (Chamamento Público, Credenciamento, Cadastramento do proponente, Cadastramento de proposta, Abertura da Conta Bancária, Contratação de Bens e Serviços, Realização de Pagamentos e Prestação de Contas), que buscam traduzir as análises e conclusões deste estudo em propostas concretas de modernização do SICONV.

IV - REFERÊNCIAS

ABRAMO, Claudio Weber. Transparência na Administração Pública. Cadernos Escola do Legislativo, v. 8, n. 13, jan/dez, Belo Horizonte: 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz & LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, Paulo & BIDERMAN, Ciro (orgs.) FGV, Campus, Elsevier, São Paulo: 2005.

ALBERGARIA FILHO, Jason Soares. A natureza jurídica das fundações públicas. Revista de Direito Administrativo n. 109, jul./set., FGV, Rio de Janeiro: 1972.

ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. Convênios. Fórum de Contratação e Gestão Pública ano 7, n. 78, Ed. Fórum, Belo Horizonte: 2008.

ALVERGA, Carlos Frederico. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. Revista do Serviço Público, ano 54, n. 3, jul-set, ENAP, Brasília: 2003.

ALVES, Francisco de Assis. Fundações, organizações, agências executivas: organizações da sociedade civil de interesse público e demais modalidades de prestação de serviços públicos. São Paulo: LTr, 2000.

AMARAL, Ana Valeska. Terceiro Setor e Políticas Públicas. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 54, n.2, págs. 33-57, abr./jun. 2003.

ANTHONY, R. N. e GOVINDARAJAN, V. Sistemas de Controle Gerencial. São Paulo: Atlas, 2001.

ARAÚJO, Paulo Sérgio Sabino de. A tecnologia da informação como ferramenta de transparência orçamentária: evolução dos sistemas orçamentários e o desafio da integração governamental. Centro de Formação da Câmara dos Deputados, Brasília: 2008.

ARIMA, C. H. Sistemas de informações gerenciais. In: Schmidt, Paulo (org.). Controladoria: agregando valor para a empresa. Porto Alegre: Bookman, 2002.

ARRETCHE, Marta. A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem? Espaço & Debates n. 39, Cidades: estratégias gerenciais, Revista de Estudos Regionais e Urbanos, Neru, São Paulo: 1996.

ASCENSÃO, José de Oliveira. A reutilização de documentos do sector público. Revista

da Associação Brasileira da Propriedade Intelectual n. 68, jan./fev. 2004

ASSONI FILHO, Sérgio. Transparência fiscal e democracia. Nuria Fabris, Porto Alegre: 2009.

ATKINSON, A. A. et al. Contabilidade Gerencial. São Paulo: Atlas, 2000.

AVERSA, Marcelo. Direito constitucional à democracia participativa: conselhos deliberativos de políticas públicas da infância e adolescência. Revista Jurídica v. 20, n. 2, p. 35-45, 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. A democracia e suas dificuldades contemporâneas. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Grandes Temas de Direito Administrativo, Malheiros, São Paulo: 2009, pág. 372.

_____. Curso de Direito Administrativo. Malheiros, São Paulo: 2004.

_____. Entrevista: Controlar o Estado. Disponível em: http://www.idec.org.br/rev_entrevista.asp

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. Contrato de direito público ou administrativo. Revista de Direito Administrativo vol. 94, out.-dez., Fgv, Rio de Janeiro: 1968.

BAMBINI DE ASSIS, Luiz Gustavo. Processo legislativo e orçamento público. Função de controle do Parlamento. Saraiva, São Paulo: 2012.

BARBOSA, Maria Nazaré Lins. A experiência dos termos de parceria entre o poder público e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs). In: SUNDFIELD, Carlos Ari (Coord.). Parcerias público-privadas. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 487-523.

_____. Convênios e Parcerias entre setor público e terceiro setor. Cadernos do III Setor nº 5. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

_____.; OLIVEIRA, Carolina Felippe. Manual de ONGs – Guia Prático de Orientação Jurídica. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2007.

BARBOZA DA SILVA, Maria das Graças Bigal & VIEGAS DA SILVA, Ana Maria. Terceiro Setor. Gestão das entidades sociais (ONG – OSCIP – OS). Ed. Fórum, Belo Horizonte: 2008.

BARROS JÚNIOR, Carlos S. de. A fiscalização ou controle da administração pública. O controle financeiro da administração descentralizada. Revista de Direito Administrativo n. 131, jan./mar., Fgv, Rio de Janeiro: 1978.

BORGES, Ivo de Souza. O controle social e a transparência pública na democracia brasileira. Revista CGU, ano VI, julho, Brasília: 2011.

BORGES, Renata Farhat. Manual de Administração Jurídica, Contábil e Financeira para Organizações Não-Governamentais. São Paulo: Peirópolis, 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Administrativo. Estudos realizados por Grupo de Trabalho com a finalidade de examinar o alcance das disposições da Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - Lei nº 9.790/99 - nas atividades de controle a cargo do TCU. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=6&doc=1&dpp=20&p=0>>

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Convênios e outros repasses. Brasília: TCU, Gabinete da Presidência, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Instituições, bom estado e Reforma da Gestão Pública. In: ARVATE, Paulo & BIDERMAN, Ciro (orgs.) Fgv, Campus, Elsevier, São Paulo: 2005.

_____. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP, 1998.

BRITO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. Revista de Direito Administrativo n. 189, jul./set. 1992, Ed. Renovar.

BRITTO, Alzemerl Martins Ribeiro & VALADÃO, Perpétua Leal Ivo. Convênios administrativos celebrados com entidades privadas. Necessidade de rediscussão do cabimento de seleção prévia e da possibilidade de aplicação de sanções administrativas. Interesse Público n. 55, mai./jun., Notadez, São Paulo: 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. As políticas públicas e o direito administrativo. Revista trimestral de Direito Público n. 13, Malheiros, São Paulo: 1996.

CAJARVILLE, Juan Pablo. Dos estudios de derecho administrativo. Delegación de Atribuciones. Invalidez de los actos administrativos. Editorial Universidad Ltda., Montevideo: 1988.

CALDAS FURTADO, J. R. Elementos de direito financeiro. Ed. Fórum, Belo Horizonte: 2009.

CALDAS NETO, C. A formação e evidenciação do resultado contábil em entidade do terceiro setor: o caso de uma região administrativa da maçonaria em um estado nordestino. 2007. 146 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Programa Multi-institucional

e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis Universidade de Brasília/UFPB/UFPE/UFRN, João Pessoa, 2007.

CAMARGO, M. F. et al. Gestão do Terceiro Setor no Brasil: Estratégias de captação de recursos para organizações sem fins lucrativos. São Paulo: Futura, 2001.

CAMBRAIA, Túlio. Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual: algumas distorções. Fev. 2011. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/artigo022011.pdf>

CAMELO et. al. A importância do gerenciamento contábil para as organizações do terceiro setor. Enfoque: Reflexão Contábil v. 25, n. 2 (2006) pp. 34-93.

CAMPOS, G. M. A realidade contábil-gerencial de uma organização do terceiro setor: o caso da Fundação Otacílio Coser. IX Congresso Internacional de Custos – Florianópolis, SC, Brasil, 28 a 30 de novembro de 2005.

CARRAZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. Malheiros, São Paulo: 2006.

CARVALHO, Cristiano e PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coordenadores). Aspectos Jurídicos do Terceiro Setor. 1ª ed. São Paulo: IOB Thomson, 2005.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação. Serviço Social & Sociedade n. 87, Cortez, São Paulo: 2006.

_____. Gestão Social: alguns apontamentos para o debate. In: RICO, Elizabeth de Melo & RAICHELIS, Raquel (orgs.) Gestão social, uma questão em debate. Educ, Instituto de Estudos Especiais, PUC SP, São Paulo: 1999.

CARVALHO NETO, Antônio Alves de. Transferências de recursos do orçamento da União para organizações não governamentais: eficácia dos procedimentos de concessão e controle. Revista do TCU v. 40 n. 112, págs. 7-18, 2008.

CASTRO JR., Sérgio de & ROSSI, Sérgio Ciqueira. Convênios. Características principais e aspectos de interesse. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo nº 115, julho/agosto de 2006.

CATELLI, A. (org.). Controladoria: uma abordagem da gestão econômica GECON. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. et al. Gestão econômica de organizações governamentais, In: Anais do 7º. Congresso do Instituto Internacional de Custos. Leon, Espanha, 2001.

CAVALCANTI, Themístocles. O Poder Executivo no Estado Moderno. Revista de Direito Administrativo nº 110, out./dez., Fgv, Rio de Janeiro: 1972.

CHRISTOPOULOS, Basile. Despesa Pública. Estrutura, função e controle judicial. UFAL, Maceió: 2011.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Manual de procedimentos contábeis e prestação de contas das entidades de interesse social. Brasília: CFC, 2003.

_____. Resolução 877 de 18/04/2000 que aprova a NBC T 19.10 - Entidades sem Finalidade de Lucro. Brasília: CFC, 2000

CONTI, José Maurício. Arts. 22 a 33. In: CONTI, José Maurício (Coord.) Orçamentos públicos. A Lei 4.320/1964 comentada. RT, São Paulo: 2010.

CORRÊA, Henrique L.; GIANESI, Irineu G. N. & CAON, Mauro. Planejamento, programação e controle da produção. MRP II / ERP. São Paulo: Atlas, 1999.

CPI das ONGs. Requerimento n. 201 de 2007 – SF, disponível em: www.senado.gov.br

CRETELLA JÚNIOR, José. Curso de Direito Administrativo, Forense, Rio de Janeiro: 1986.

CRUZ, C. V. O. A relevância da informação contábil para os investidores sociais privados de entidades do terceiro setor no Brasil: uma investigação empírica. Tese de Doutorado (Administração). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 2009.

C. SALAZAR, Luis. El concepto de sociedad civil (usos y abusos). In: HENGSTENBERG, Peter & KOHUT, Karl & MAIHOLD, Gunther (editores). Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina – ADLAF, Friedrich Ebert Stiftung – FES, Editorial Nueva Sociedad, Caracas: 1999.

D'AVILA, Luiz Felipe. A experiência internacional e uma proposta de anteprojeto de lei de isenção do IR e de pessoas físicas e jurídicas para doações ao terceiro setor. OAB-SP, Palestras do dia 29 de novembro de 2011.

DAWE, Richard L. Tackle 21st Century Technology Today. Transportation & Distribution, v.37, n.10, 1996.

Debate sobre relação entre ONGs e governo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/multimidia/videocasts/1024896-folha-promove-debate-sobre-relacao-entre-ongs-e-governo-assista.shtml>

DIAS, Maria Tereza Fonseca. O controle do Tribunal de Contas da União sobre as parcerias da administração pública com entidades do terceiro setor. In: Fórum de Contratação e Gestão Pública v. 8 n. 88, págs. 59-74, 2009.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- _____. Parcerias na administração pública. 5. ed. São Paulo: Atlas.
- DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. Revista do Serviço Público vol. 118, n. 1, jan/jul, ENAP, Brasília: 1994.
- DURÃO, Pedro. Convênios & Consórcios Administrativos – gestão, teoria e prática. Curitiba: Juruá Editora, 2004.
- ESTÊVÃO, Ana Maria Ramos. Conselhos: forma de governo e de poder/forma de inserção democrática. Universidade e Sociedade n. 31, ano XIII, outubro de 2003, DF.
- Estratégia nacional de combate à corrupção elabora 18 recomendações. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/11/29/estrategia-nacional-de-combate-a-corrupcao-elabora-18-recomendacoes>
- FAGUNDES, J. A.; DAMKE, C. J.; KROETZ, C. A Demonstração do Valor Adicionado – DVA como ferramenta para a análise Gerencial de Custos: aplicado em uma Cooperativa de Produção e uma cooperativa de Crédito. In: Anais do IX Congresso Internacional de Custos - Florianópolis, 2005.
- FALCÃO, Joaquim e CUENCA, Carlos. Diretrizes para uma nova legislação do Terceiro Setor. In FALCÃO, Joaquim e CUENCA, Carlos. Mudança Social e reforma legal: estudos para uma nova legislação do terceiro setor. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária: UNESCO: BID: FBB, 1999.
- FERNANDES, Luciana Medeiros. Reforma do Estado e terceiro setor. Curitiba, Juruá: 2009.
- FERRAZ, Luciano. Modernização da administração pública e auditorias de programas. Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado Rio de Janeiro, n. 57, Rio de Janeiro: 2003.
- FERREIRA, Flávio. Metade de repasses a ONGs não foi registrada em sistema de convênios. De 2008 a junho deste ano, R\$ 26,5 bilhões não foram cadastrados. Folha de S. Paulo, sexta-feira, 25 de novembro de 2011, A6.
- FERREIRA, Sergio de Andréa. Da posição, na administração indireta, da fundação de direito privado instituída pelo Estado. Revista de Direito Administrativo n. 121, jul./set., Fgv, Rio de Janeiro: 1975.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de Direito Administrativo. Malheiros, São Paulo: 2004.

FIGUEIREDO, Marcelo. A “corrupção eleitoral” e sua impunidade. Disponível em: http://www.migalhas.com.br/mostra_noticia_articuladas.aspx?cod=63244, 24/06/2008

FISHER, Rosa Maria. Estado, mercado e terceiro setor: uma análise conceitual das parcerias intersetoriais, Revista de Administração, São Paulo, v. 40, n. 1

FONSECA, Gilberto Nardi. A participação popular na administração pública: audiências públicas na elaboração e discussão dos Planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos dos municípios. Revista de Informação Legislativa v. 40, n. 160, out./dez., 2003, p. 291-305.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Reflexões sobre a prestação de serviços públicos por entidades do terceiro setor. Revista Trimestral de Direito Público n. 42, Malheiros, São Paulo: 2003.

FREITAS, Juarez. A interpretação sistemática do Direito. Malheiros, São Paulo: 2002.

GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. Revista do Serviço Público n. 4, out.-dez. 2003, ENAP.

GALVÃO, M.C.C.P.; ANTICO, C.; CAMPOS, LCM; MILAN, C.F. Gestão Pública contemporânea: contratualização de resultados na área da saúde, Fundap: 2009.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. A disciplina jurídica das transferências voluntárias. In: CONTI, José Maurício & SCAFF, Fernando Facury (Coord.) Orçamentos Públicos e Direito Financeiro, RT, São Paulo: 2011.

Guia prático para Entidades Sociais. Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação. Elaboração, redação e organização: Andrea Aiolfi, Genário Viana Filho, Oscar Apolônio Nascimento Filho e Rodrigo Silva Machado. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2009.

HERMANY, Ricardo. O princípio da subsidiariedade e o direito social de Gurvitch: a ampliação das competências municipais e a interface com a sociedade. In: LEAL, Rogério Gesta & REIS, Jorge Renato dos (orgs.) Direitos sociais & políticas públicas. Desafios contemporâneos, tomo 5. Edunisc, Santa Cruz do Sul: 2005.

HONORATO DOS SANTOS, Sérgio. O dever de prestar contas dos recursos repassados por convênio e o ônus da prova. Boletim de Direito Administrativo n. 1, janeiro, NDJ, São Paulo: 2007.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística); IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE/IPEA, 2ª. ed., 2005. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2005/default.shtml> Acesso em 01/02/10.

IMBROISI, Diniz de Oliveira. Ouvidoria – instrumento de gestão. In: VISMONA, Edson. A ouvidoria brasileira. Dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman. Imprensa Oficial, São Paulo: 2005.

INSTITUTO CULTIVA; ESCOLA DE GOVERNO DE SÃO PAULO. Dicionário de Gestão democrática: conceitos para a ação política de cidadãos, militantes sociais e gestores participativos. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. Revista do Serviço Público, Brasília n. 56, abr./jun 2005, págs. 137-160.

_____. & MACHADO SILVA, Maria Rosângela F. & FARIA SOUSA, Mariana Almeida de. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos são. In: Caderno ENAP. Reflexões para Ibero-América. Avaliação de Programas Sociais. Brasília: 2009.

JULIANI, Cristiano Reis. Contratação subsidiária a convênio e subcontratação. Revista Forense, maio-junho, vol. 355, Rio de Janeiro: 2001.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2005.

_____. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. A estratégia em ação: balanced scorecard. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

_____. Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management. Accounting Horizons, 2001.

KLIKSBERG, Bernardo. A modernização do Estado para o desenvolvimento social – algumas questões-chave. Revista de Administração Pública n. 30, jan./fev., Fgv, Rio de Janeiro: 1996.

LEVY, Evelyn. Controle social e controle de resultados – um balanço dos argumentos e da experiência recente. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & GRAU, Nuria Cunill. O público não-estatal na reforma do Estado, FGV, Rio de Janeiro: 1999

LINHARES NETO, Damásio Alves & MARTINS BRITO, Eveline. Incidência da atuação do conselho de transparência pública e combate à corrupção no processo de accountability federal. Revista CGU, ano IV, n. 9, junho, Brasília: 2011.

LINS BARBOSA, Maria Nazaré. Os termos de parceria como alternativa aos convênios - aspectos jurídicos. In: SZASI, Eduardo (org.) Terceiro Setor. Temas Polêmicos vol. 1, Ed. Peirópolis, São Paulo: 2005.

LOPES, Laís de Figueirêdo; STORTO, Paula Raccanello. Alterações no Código Civil flexibilizam regras para instituições do Terceiro Setor. Disponível em <http://www.gife.org.br>.

MADEIRA, José Maria Pinheiro & MADEIRA, Jansen Amadeu do Carmo. Dispensa de licitação às entidades sem fins lucrativos. In:

ARTINS, Ives Gandra da Silva & MATTOS, Mauro Roberto Gomes de (Coord.) Revista Ibero-americana de Direito Público vol. XXVI, América Jurídica, Rio de Janeiro: 2009.

MÂNICA, Fernando Borges. Terceiro Setor e Imunidade Tributária: Teoria e Prática. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MANO, Cristiane. O homem e a máquina. A gestão pública brasileira precisa de um brutal choque de eficiência. O empresário Jorge Gerdau foi o escolhido para liderar o processo. Até onde ele consegue ir? Revista EXAME n. 23, 30/11/2011, Abril, págs. 48-57.

Manual Entidades Sociais do Ministério da Justiça. Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2007.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Público e privado no setor de saúde. Revista de Direito Público da Economia - RDPE, Belo Horizonte, a. 3, n. 9, p. 71-104, jan./mar. 2005.

MARTELANC, Roy & SANTANA, Solange Maria & TEIXEIRA, Hélio Janny. Avaliação de desempenho no setor público. Capítulo IV. In:

MARTINS, Orleans Silva. Terceiro Setor – aspectos tributários e incentivos fiscais. Revista Brasileira de Contabilidade nº 160. Brasília, 2006.

MARRARA, Thiago. Identificação de Convênios Administrativos no direito brasileiro. Revista da Faculdade de Direito da Usp v. 100, jan./dez. 2003.

MEDAUER, Odete. Convênios e Consórcios Administrativos. Boletim de Direito Administrativo nº 8, NDJ, São Paulo: 1995.

MELLO, Marcus. Emendas Parlamentares. In: AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima (org.). Reforma Política, UFMG, PNUD, Belo Horizonte: 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. RT, São Paulo: 1978.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Guia prático para Entidades Sociais. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2009. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJFC1E6BD5ITEMID1C837A412B2B430F8F9C1FF0CB7341FFPTBRIE.htm> Acesso em 01/02/10.

MIRANDA, L. C. e SILVA, D. G. Medição de desempenho. In: Schmidt, Paulo (org.). Controladoria: agregando valor para a empresa. Porto Alegre: Bookman, 2002.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. Interesse Público n. 7, jul./set., Notadez, São Paulo: 2000.

_____. Participação popular na Administração Pública: mecanismos de operacionalização. Revista Diálogo Jurídico, Ano I, vol. I, n.7, outubro, Salvador: 2001.

_____. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil. In: MEREGE, Luiz Carlos (coord.) e BARBOSA, Maria Nazaré (org.). 3º Setor – Reflexões Sobre o Marco Legal. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

_____. Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil. Revista de Direito Administrativo n. 214, out./dez., Fgv, Rio de Janeiro: 1998.

_____. Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil. In FALCÃO, Joaquim; CUENCA, Carlos. Mudança Social e reforma legal: estudos para uma nova legislação do terceiro setor. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária: UNESCO: BID: FBB, 1999.

MORALES. Carlos Antonio. Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria. (Orgs.). O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 51-86.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Coordenação Gerencial na Administração Pública. Revista de Direito Administrativo nº 214, out./dez., Fgv, Rio de Janeiro: 1998.

_____. Interferências entre Poderes de Estado (Fricções entre o Executivo e o Legislativo na Constituição de 1988). Revista Informação, n. 103, jul./set., Brasília: 1989.

_____. Natureza Jurídica dos serviços sociais autônomos. Revista de Direito Administrativo nº 207, jan./mar., Fgv, Rio de Janeiro: 1997.

_____. Novos institutos consensuais da ação administrativa. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 231, p. 129-156, jan./mar. 2003.

MOREIRA, Egon Bockmann. Terceiro Setor da Administração Pública. Organizações sociais. Contrato de Gestão. Revista de Direito Administrativo nº 227, jan./mar., Fgv, Rio de Janeiro: 2002.

MPOG. Transparência e responsabilização no setor público: fazendo acontecer. Coleção Gestão Pública, Brasília: 2002.

MUSTAFA, Andrea. O Estado e as organizações da sociedade civil. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo n. 95, Fdusp, São Paulo: 2000.

NÓBREGA, Marcos. Orçamento, eficiência e performance budget. In: CONTI, José Maurício & SCAFF, Fernando Facury (Coord.) Orçamentos Públicos e Direito Financeiro, RT, São Paulo: 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Do fracasso à reforma da reforma do Estado. In: _____. Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004. p. 37-76.

OECD. Brasil precisa fortalecer o sistema de integridade do serviço público federal. Disponível em: [http://www.oecd.org/document/51/0,3746, en_21571361_44315115_48944371_1_1_1_1,00.html](http://www.oecd.org/document/51/0,3746,en_21571361_44315115_48944371_1_1_1_1,00.html) Acesso em: 07/01/2012.

OLAK, Paulo Arnaldo. Contabilidade de Entidades sem Fins Lucrativos não Governamentais. 1996. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – FEA, Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____. Mensuração e reconhecimento do resultado econômico nas entidades sem fins lucrativos, In: 24º Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. Rio de Janeiro, 2000.

_____; NASCIMENTO, Diogo Toledo do. Contabilidade para Entidades sem Fins Lucrativos (Terceiro Setor). São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA A. F. et al. Medição de Desempenho em Organizações Não Governamentais utilizando o Modelo de Gestão Econômica. Anais do XVIII SIMPEP. UNESP, 2011.

OLIVEIRA, Fábio G. de. O Estado articulador e o direcionamento de redes de política pública. Fgv, Mestrado em Administração Pública, Rio de Janeiro: 1999.

PACE, Eduardo Sérgio Ulrich. Metodologias de Avaliação de Desempenho com a Criação de Valor como Contribuição ao Planejamento das Organizações sem Fins Lucrativos. Tese de Doutorado. Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo: 2009.

_____ ; SOUSA, A. F. A mensuração de valor na ação das organizações sem fins lucrativos (OSFL). In: Anais do XIV SEMEAD, 2011.

PAES, José Eduardo Sabo. Fundações e Entidades de Interesse Social: Aspectos Jurídicos, Administrativos e Tributários. 7ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

PAIS COSTA, Daniela. Prestação de contas. In: SZAIZI, Eduardo (org.) Terceiro setor. Temas polêmicos vol. 2. Ed. Peirópolis, São Paulo: 2005.

PASQUATTI, Norberto. O terceiro setor e os direitos sociais. In: PANTALEÃO, Leonardo (Org.). Fundações Educacionais. Atlas, São Paulo: 2003.

PIMENTA OLIVEIRA, José Roberto. Improbidade Administrativa e Terceiro Setor. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca & ZOCKUN, Maurício & ADRI, Renata Porto (coord.) Corrupção, Ética e Moralidade Administrativa, Ed. Fórum, Belo Horizonte: 2008.

PIRES, Davi Ulisses Brasil Simões. O Cadastro Nacional de Entidades do Ministério da Justiça, uma ferramenta a serviço do público.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. Organizações não-governamentais; fiscalização. Nota Técnica. Setembro, 2004, disponível em: www.camara.gov.br

PARES, Ariel & SILVEIRA, José Paulo. Gestão Pública orientada para resultados no Brasil. In: DRAGO, Pedro Anibal & LEVY, Evelyn (orgs.). Gestão pública no Brasil contemporâneo. Fundap, São Paulo: 2005.

POZZOLI, Lafayette. A dignidade humana na Constituição Federal de 1988. In: ALVIM, Marcia Cristina de Souza & POZZOLI, Lafayette (org.) Ensaios sobre filosofia do Direito. Dignidade da Pessoa Humana. Democracia. Justiça. Educ, Fapesp, São Paulo: 2011.

QUARTES, J.; MOOK, L.; RICHMOND, B. J. What counts: social accounting for non profits and cooperatives. Nova Iorque: Prentice Hall, 2003.

REGULES, Luis Eduardo Patrone. A legislação e os desafios do terceiro setor, Valor Econômico, 10/02/2009, Legislação, p. E2

_____. A suspensão dos recursos federais e o futuro do Terceiro Setor. Disponível em:

<http://ultimainstancia.uol.com.br/conteudo/artigos/53749/a+suspensao+de+recursos+federais+e+o+futuro+do+terceiro+setor.shtml> Acesso em: 07/01/2012.

_____. Terceiro Setor: Regime Jurídico das OSCIPs. São Paulo: Método, 2006.

Relações de Parceria entre Poder Público e Entes de Cooperação e Colaboração no Brasil. Ministério do Planejamento. Brasília: Secretaria de Gestão, 2010.

RESENDE, Tomáz de Aquino. Novo Manual de Fundações. Belo Horizonte: Inédita, 1997.

_____. Roteiro do Terceiro Setor. 3^a ed. Belo Horizonte: PRAX Editora, 2006.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões da crise de implementação do Estado Gerencial: desempenho versus ajuste fiscal. Revista de Sociologia e Política n. 19, Nov. 2002, Curitiba.

RIBEIRO, Romiro. Orçamento Público Semi-impositivo para transferências voluntárias: diagnóstico, perspectivas e propostas de mudanças. E-Legis, 1º semestre, n. 4, Brasília: 2010.

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. Terceiro Setor. 1^a ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

ROCHAEL, Denise. Organizações do terceiro setor: uma abordagem comparativa de critérios contábeis de reconhecimento, mensuração e evidenciação brasileiros, estadunidenses e internacionais. 2009. 228 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis, UnB, UFPB, UFRN, Brasília, 2009.

ROSSETTI, J. P. Contabilidade Social. São Paulo: Atlas, 1992.

SALINAS, Natasha Shmitt Caccia. Avaliação Legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor. Dissertação de Mestrado, Usp, São Paulo: 2008.

SALIONE, Beatriz Camasmie Curiati. Terceiro setor e lei de licitações no Brasil, RDTs, v. 4, n. 8, págs. 75-90, 2010.

SALGADO, Valéria Alpino Bigonha. Vínculos de Cooperação entre a Administração Pública e Entidades Civis sem fins lucrativos – O papel das Organizações Sociais, das OSCIPs e dos Serviços Autônomos.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins. Prisma, Brasília: 1997.

SANDRONI, Paulo. Novíssimo Dicionário de economia. Best Seller, São Paulo: 2000

SANTOS NETO, João Antunes dos. O Impacto dos Direitos Humanos Fundamentais no

Direito Administrativo. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

SANTOS, José Anacleto Abduch. Contratos de Concessão de Serviços Públicos – equilíbrio econômico-financeiro. Curitiba: Editora Juruá, 2005.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Manual básico: repasses públicos ao terceiro setor. São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.

SCARPINELLA, Vera; SUNDFELD, Carlos Ari. Fundações educacionais e licitação. In: PANTALEÃO, Leonardo (Org.). Fundações educacionais. São Paulo: Atlas, 2003. p. 248-259.

SCHOENMAKER, Janaína. Controle das parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor pelos Tribunais de Contas. Ed. Fórum, Belo Horizonte: 2011.

SECCCHIN, Lenise Barcellos de Mello. Controle social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. Revista da CGU, ano III, n. 5, dez., Brasília: 2008.

SILVA, A. E. A. J. A Contabilidade Financeira como Instrumento de Prestação de contas Socioeconômicas das Entidades do Terceiro Setor. Cadernos da FACECA, Campinas, v. 14, n. 2, p. 183-200, jul./dez. 2005

SIMÕES PIRES, Maria Coeli. Terceiro Setor e as Organizações Sociais. Boletim de Direito Administrativo n. 4, abril, NDJ, São Paulo: 1999.

_____. Esgotamento do modelo de desenvolvimento excludente no Brasil e ressemantização das atividades de planejamento e articulação governamentais à luz do paradigma democrático, In: MODESTO, Paulo (Coord.) Nova organização administrativa brasileira. Ed Fórum, Belo Horizonte: 2009.

SOARES, Luiz Henrique Proença e BRANCO, Pedro Paulo Martoni. OS e OSCIPs: Dilemas e dificuldades de sua validação como instrumentos de modernização do Estado no Brasil.

SOBRINHO, Manoel de Oliveira Franco. Da obrigatoriedade das leis administrativas nas práticas governamentais. Revista de Direito Administrativo n. 118, out./dez., Fgv, Rio de Janeiro: 1974.

_____. As Fundações e o direito administrativo. Revista de Direito Administrativo n. 100, abr./jun., Fgv, Rio de Janeiro: 1970.

_____. Da obrigatoriedade das Leis Administrativas nas práticas governamentais. Revista de Direito Administrativo n. 118, out./dez., Fgv, Rio de Janeiro: 1974.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Direito Administrativo da Economia. Lumen Juris, Rio

de Janeiro: 2003.

SOUZA, Paulo Sérgio Bravo (coord.). Eficácia no terceiro setor: sistema de avaliação de impactos sociais: 40 anos da Ação Comunitária. Saint Paul, São Paulo: 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). Parcerias público-privadas. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. Fundamentos de Direito Público. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari. As modernas parcerias públicas com o terceiro setor. In: A&C: revista de direito administrativo e constitucional v.11, n. 43, 2011, págs. 57-89.

SZAZI, Eduardo. Terceiro Setor – Regulação no Brasil. 4ª ed. São Paulo: Peirópolis, 2006.

_____. (Org.). Terceiro Setor Temas Polêmicos – Vol. 1. São Paulo: Peirópolis, 2004.

_____. (Org.). Terceiro Setor Temas Polêmicos – Vol. 2. São Paulo: Peirópolis, 2005.

TAVARES, André Ramos. As organizações sociais no STF. Carta Forense, maio de 2011, Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/Materia.aspx?id=6992>

TCU. Licitações e Contratos. Orientações e Jurisprudência do TCU. Brasília: 2010, Pág. 821.

_____. Convênio – Alteração do objeto conveniado. Inexistência de Prévio Conhecimento e Autorização do Concedente. Irregularidade na aplicação de recursos transferidos. Pessoa Jurídica não-integrante da Administração Pública. Responsabilidade do Dirigente da Entidade – Aplicação de multa. Boletim de Direito Administrativo n. 10, out., NDJ, São Paulo: 2009.

TJ SP. Revista Trimestral de Direito Público n. 7, Malheiros, São Paulo: 1994.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Hélio Janny & SANTANA, Solange Maria (Coords.) Remodelando a gestão pública. Edgard Blucher, São Paulo: 1994.

TENÓRIO, F. G.(Org.) Gestão de ONGs: principais funções gerenciais. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

TOURINHO, Rita. Terceiro Setor no ordenamento jurídico brasileiro: constatações e expectativas. In: Revista Brasileira de Direito Público v. 8 n. 30, págs. 117-138, jul./set. 2010.

TORRES, Miriam Cavalcanti de Gusmão Sampaio. O convênio administrativo de saúde pública. Advocacia Pública, n. 16, dez., IBAP, 2001

TOZZI, José Alberto. Prestação de Contas no Terceiro Setor: A Dicotomia do Marco Regulatório. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Administração da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo: 2010.

VALADÃO JR., V. M.; MALAQUIAS, R. F.; SOUSA, E. G. Controladoria como uma opção à sustentabilidade econômica nas organizações de Terceiro Setor: o caso de uma associação. Revista Contemporânea de Contabilidade, Florianópolis, Brasil. Pp. 1807-1821 v. 5, n. 9, 2008.

VERAS NETO, Francisco Quintanilha. O terceiro setor, reorganização autogestionária da sociedade civil ou neoliberalismo disfarçado? Revista Crítica Jurídica n. 18, jun, 2001, págs. 215-235.

_____. Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública – uma análise crítica. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

VIOLIN, Tarso Cabral. Peculiaridades dos convênios administrativos firmados com as entidades do terceiro setor. In: GUIMARÃES, Edgard (Org.). Cenários do direito administrativo: estudos em homenagem ao Prof. Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 485-509.

VOLTOLINI, R. (Org.). Terceiro Setor: planejamento e gestão. São Paulo: Senac, 2004.

ZANCHIM, Kleber Luiz. Arts. 12 a 21 In: CONTI, José Maurício (Coord.) Orçamentos públicos. A Lei 4.320/1964 comentada. RT, São Paulo: 2010.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. Da intervenção do Estado no domínio social. Malheiros, São Paulo: 2009.

V. MAIS SOBRE O NEATS PUC – SP

O NEATS está orientado para a produção de conhecimento no campo do Terceiro Setor, suas relações com o Estado e a gestão intersetorial de políticas públicas, por meio da realização de projetos de pesquisa, formação e consultoria, produzindo cursos, encontros temáticos, congressos, seminários, debates, publicação de livros e revistas científicas sobre temas congêneres.

Criado em 1998, no âmbito do Programa de Pós-graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, o Núcleo de Estudos Avançados em Terceiro Setor – NEATS – PUC/SP é coordenado pelo Prof. Dr. Luciano Antônio Prates Junqueira, e reúne acadêmicos e profissionais de forma interdisciplinar para discutir questões relacionadas às organizações da sociedade civil em si e suas relações com terceiros, dentre as quais destacam-se:

- 2000 - participou da “Semana do 22” sobre Terceiro Setor – Centro Acadêmico 22 de Agosto, que durante uma semana discutiu importantes assuntos e contou com a participação de mais de 50 professores e profissionais da área.
- 2001 e 2003 – Promoveu o I e II Congresso Brasileiro de Voluntariado (2001 e 2003), que depois ganhou espaço internacional e foi realizado em Portugal
- de 2005 a 2009 – “Programa de Formação de Graduandos em Direito” - cursos livres anuais e semestrais gratuitos sobre Direito e Legislação Aplicável ao Terceiro Setor, que formou mais de 150 estudantes de direito ao longo dos 5 anos
- Curso de Especialização em Gestão de Projetos Sociais e de Organizações do Terceiro Setor (360 horas) – COGEAE – PUC/SP
- Curso de Extensão em Políticas Sociais (60 horas) – COGEAE – PUC/SP
- Projeto FAPESP - mapeamento de instituições sem fins lucrativos e diagnóstico de problemas na área social - Município da Grande São Paulo que gerou projeto de intervenção com a Prefeitura local
- Oficinas gratuitas sobre Gestão de Projetos Sociais
- ENAPEGs 2012 – O Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social do ano de 2012 será sediado pelo NEATS, na PUC-SP

