

As Cooperativas de Trabalho e as Parcerias Público-Privadas: um Estudo Comparativo das Diferenças e Semelhanças entre a Organização Social, a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e a Cooperativa de Trabalho¹

Manoel Messias Peixinho²

Resumo

A intenção do artigo é analisar e desenvolver um estudo comparativo entre organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público e cooperativas de trabalho. O objetivo é destacar as vantagens que podem surgir de parcerias que envolvem três entidades legais com o Estado. Além disso, é sabido que essas entidades integram o terceiro setor do processo de privatização.

Palavras-chave: Cooperativa de trabalho; delegação; descentralização; fomento econômico; organização da sociedade civil; organização-social.

Abstract

The intention of the article is to analyze and develop a study comparative between social organizations, civil society organizations of public interest and labor cooperatives. The goal is to highlight advantages that can arise from partnerships that engage three legal entities with the State. Furthermore, it is known that these entities integrate the third sector from the privatization process.

¹ Este artigo foi produzido como resultado das pesquisas realizadas no Grupo de Pesquisa “Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Desenvolvimento” do Programa de Mestrado em Direito da UCAM-RJ. Coordenadores: professores doutores Manoel Messias Peixinho e Ivan Simões Garcia.

² Doutor em Direito Constitucional pela PUC-Rio. Realizou pós-doutorado na Universidade de Paris X. Professor do Departamento do Direito da PUC-RIO e do Programa de Mestrado da UCAM-RJ. Advogado especializado em direito público. E-mail: peixinho@mcp-advogados.com.br.

keywords: Cooperative of work; delegation; decentralization; economic development; organization of civil society; social organization

Introdução

Este artigo foi inspirado na palestra que proferi no 1º Seminário Internacional de Direito Cooperativo realizado pelo IBECCOP – Instituto Brasileiro de Estudos em Cooperativismo – no dia 1º de dezembro de 2016 na cidade de Salvador. Na ocasião, fiz uma apresentação comparativa entre a organização social (OS), a organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) e a cooperativa de trabalho (CT). Confesso ter sido um enorme desafio que me foi feito pelos professores e queridos amigos IVAN SIMÕES GARCIA e RONALDO CHAVES GAUDIO.

O terceiro setor sempre me foi um tema familiar em razão de diversos cursos e palestras que ministrei na graduação e pós-graduação, além de consultoria jurídica que tenho prestado nos últimos anos. Porém, o estudo do cooperativismo sempre me foi ocasional. Dessa forma, a oportunidade de enfrentar o tema me proporcionou imenso prazer porque aprendi muitos aspectos do cooperativismo que me eram estranhos ou superficiais.

O objetivo deste trabalho é estudar as diferenças e similitudes entre a organização social, a organização da sociedade civil de interesse público e a cooperativa de trabalho. As pessoas jurídicas que são objeto deste estudo colaboram com a administração pública.³ A justificativa para o estudo comparativo é que as três pessoas jurídicas cotejadas, a despeito de suas diferenças, podem prestar serviços públicos e de utilidade pública de enorme relevância social. É claro que há mais identidade de objeto e objetivos entre a OS e OSCIP do que ocorre com a CT. Porém, quando uma CT se vincula ao Estado na prestação de serviço público ou de utilidade pública⁴ há uma aproximação de objeto e objetivo característicos da OS e OSCIP, conforme se verá no decorrer deste artigo.

³ A organização administrativa, segundo ROBERTO DROMI (2009, p. 686), é o conjunto de normas jurídicas que regulam a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de ação e o controle dos órgãos e entes em exercício da função administrativa.

⁴ A definição do que é serviço público depende do ordenamento jurídico de cada país e não há consenso doutrinário sobre um elenco exaustivo de serviços públicos que seja aceito universalmente (COLSON, 1996, p. 45). Porém, a doutrina tem admitido que a noção de serviço público encarne a ideia de uma prestação de serviço de interesse público geral, ainda que a individualização dos serviços públicos não tenha uma solução pacífica. De qualquer forma, os serviços públicos consistem numa prestação de caráter técnico e material para favorecer os cidadãos ou posta à disposição das pessoas (CARINGELLA, 2010, p. 678-679). Os serviços de utilidade pública, na lição sempre atual de HELY LOPES MEIRELLES (2016, p. 334), “são os que a Administração Pública, reconhecendo a sua conveniência (não essencialidade, nem necessidade) para os membros da coletividade, presta-os diretamente ou aquiesce que sejam prestados por terceiros”. Sobre o tema dos serviços públicos, cf. PIERRE DEVOLVÉ (1998, p. 138-139) e JEAN-FHILIPPE COLSON (1996, p. 45).

A primeira hip3tose que se faz 3 que a OS, a OSCIP e a CT contribuem para a universalizaa3o dos servios p3blicos e de utilidade p3blica, que s3o servios prestados tradicionalmente pelo Estado. A segunda hip3tose 3 que a atividade de fomento impulsionada pelo Estado 3 essencial para que os entes comparados possam atingir os objetivos de concretizaa3o dos servios p3blicos e dos direitos fundamentais.

A metodologia utilizada nesse trabalho 3 comparativa. Pretende-se comparar os tr3s paradigmas a partir das seguintes caracter3sticas que lhes s3o comuns, quais sejam: (1) natureza jur3dica; (2) objeto; (3) descentralizaa3o administrativa; (4) licitaa3o e contrataa3o com o poder p3blico; (5) esp3cies de controle; (6) responsabilidade civil; (7) imunidade e isena3o tribut3rias. Outros temas poderiam ser estudados comparativamente, mas penso que escolhi os mais relevantes e, tamb3m, a limitaa3o do espao para desenvolver essa pesquisa me impediram de escolher outros aspectos para o cotejo comparativo.

O m3todo comparativo exige que os elementos compar3veis guardem aproximada identidade, ainda que haja similitudes e diferenas, sempre com objetivo de melhor enriquecer o objeto do estudo e contribuir para o aperfeiamento da ci3ncia.

A bibliografia utilizada 3 exclusivamente bibliogr3fica.

Por 3ltimo, para evitar muitas repeti3es, utilizam-se nesse trabalho as seguintes abrevia3es: OS (organizaa3o social); (OSCIP) (organizaa3o da sociedade civil de interesse p3blico); (CT) (cooperativa de trabalho).

Estudo Comparativo: Organizaa3o Social, Organizaa3o da Sociedade Civil de Interesse P3blico e Cooperativa de Trabalho

O estudo comparado entre as organiza3es sociais, as organiza3es da sociedade civil de interesse p3blico e as cooperativas de trabalho tem o objetivo de demonstrar as vantagens que podem advir das parcerias que envolvem as tr3s pessoas jur3dicas com o Estado. As pessoas que integram o terceiro setor decorrem, em sentido amplo, do processo de privatizaa3o.⁵ Cada pessoa jur3dica comparada contribui para o aperfeiamento das parcerias com a Administraa3o P3blica⁶,

⁵ No direito administrativo contempor3neo, segundo adverte PAULO OTERO (2011, p. 304), os modelos de privatizaa3o s3o abrangentes e podem ser destacados os seguintes: (1) privatizaa3o das formas organizativas da Administraa3o P3blica; (2) privatizaa3o da gest3o ou da exploraa3o de tarefas administrativas; (3) privatizaa3o do Direito Regulador da atividade administrativa; (4) privatizaa3o das rela3es laborais intra-administrativas. Todos os modelos refletem uma nova feia3o que assume a Administraa3o P3blica na relaa3o com a iniciativa privada num verdadeiro estreitamento entre o p3blico e o privado a partir de uma nova concepa3o de administraa3o p3blica colaborativa.

⁶ Em sentido amplo, as parcerias abrangem quaisquer acordos firmados entre o Estado e um particular. Assim, pode-se dizer que s3o parcerias os acordos pactuados entre o Estado e as

tanto na prestação de serviço público quanto na prestação de serviço de utilidade pública. O estudo comparado pretende ajudar o leitor a conhecer melhor não somente as diferenças e similitudes entre os entes cotejados, mas as relevantes contribuições que os parceiros privados podem oferecer à sociedade.

É importante fazer uma distinção pontual entre a organização social e a organização da sociedade civil de interesse público, a despeito de haver muitos pontos em comum entre ambos os parceiros privados. Ensina MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (2016, p. 629) que “nas organizações sociais, o intuito evidente é o de que elas assumam determinadas atividades hoje desempenhadas, como serviços públicos, por entidades da Administração Pública resultando na extinção dessas últimas. Nas organizações das sociedades civis de interesse público, essa distinção não resulta implícita ou explicitamente da lei, pois a qualificação da entidade como tal não afeta a existência ou as atribuições de entidades ou órgãos integrantes da Administração Pública”. Parece-me, todavia, que há equívoco na interpretação que a professora MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (2016, p. 629) dá ao conceito de serviço público porque no próprio rol do artigo 3º da 9.790/99 há determinados serviços públicos que são prestados diretamente pelo Estado ou por delegados, a exemplo da promoção da assistência social, educação gratuita, saúde gratuita, cultura, promoção da defesa do meio-ambiente, etc. A despeito da matéria não ser consensual, entendo que a OSCIP pode prestar qualquer serviço público não exclusivo do Estado.

A OSCIP, ainda segundo MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (2016, p. 629), enquadra-se na função de fomento, ou seja, de incentivo à iniciativa privada de interesse público. O Estado, no caso da OSCIP, não se exonera da prestação de serviço público, ao contrário do que faz com as organizações sociais. Na OSCIP, o Estado faz uma parceria e busca uma cooperação para que as entidades privadas, desde que sejam observados os requisitos legais e atendam às necessidades coletivas, ainda que não sejam serviços públicos, conforme dispõe o artigo 3º da Lei nº 9.790/99. Porém, é certo que tanto a OS quanto a OSCIP recebem fomento do Estado, porque o fomento não é um atributo exclusivo da OSCIP. Com razão doutrinam RICARDO MARCONDES MARTINS (2010, p. 291) quando afirma que a OS e a OSCIP “seriam qualificações decorrentes

organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse público, os serviços sociais autônomos, as autarquias, as fundações públicas de direito público, as fundações públicas de direito privado, as sociedades de economia mista, as empresas públicas, os contratos de permissão e concessão e as autorizações, dentre outros. Num sentido mais restrito, regulado pela Lei nº 11.079/2004, “pode-se definir PPP como: a) contrato administrativo de concessão por prazo certo e compatível com o retorno do investimento privado; b) celebrado pela Administração Pública com certa entidade particular; c) remunera-se o parceiro privado conforme a modalidade de parceria adotada; d) destina-se a regular a prestação de serviços públicos ou a execução de serviços precedidos de obras públicas ou, ainda, a prestação de serviços em que a Administração Pública é usuária direta ou indireta, respeitando sempre o risco assumido” (PEIXINHO; CANEN, 2009, p. 5). Nesse trabalho adota-se o sentido de amplo de parceria público-privada.

de certificados fornecidos pela administração e, assim, fomento honorífico. Esses certificados são pressupostos para posterior assinatura de contrato de gestão, no caso da OS (art. 5º), e do termo de parceria, no caso das OSCIP (art. 9º), e estes seriam pressupostos para a obtenção do fomento econômico”.

A cooperativa também recebe fomento do Estado no âmbito da Constituição brasileira. Em primeiro lugar, o artigo 5º, inciso XVIII, dispõe que a criação de cooperativas independe de autorização estatal e é vedada qualquer tipo de interferência.

No campo tributário, a cooperativa recebe tratamento diferenciado (145, “c”), de acordo com o que estatui o parágrafo 3º do artigo 174 da Constituição, que prevê expressamente ser o Estado o fomentador da atividade cooperativa: “o Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros”. No plano infraconstitucional, há pleno fomento do Estado para o desenvolvimento do cooperativismo. O artigo 2º da Lei nº 5.764/1971 prevê que “as atribuições do Governo Federal na coordenação e no estímulo às atividades de cooperativismo no território nacional serão exercidas na forma desta Lei e das normas que surgirem em sua decorrência”. O parágrafo único do artigo mencionado prescreve que “a ação do Poder Público se exercerá, principalmente, mediante prestação de assistência técnica e de incentivos financeiros e creditórios especiais, necessários à criação, desenvolvimento e integração das entidades cooperativas”. Estes dispositivos e outros comprovam que o Estado tem prioridade no fomento e investimento do cooperativismo como alavanca para o desenvolvimento econômico e social.

A Lei 12.690/12, que regula a cooperativa de trabalho, recebeu do Estado um tratamento diferenciado quanto ao fomento que deve ser feito ao cooperativismo, ao instituir, no artigo 19 “no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho – Pronacoop, com a finalidade de promover o desenvolvimento e a melhoria do desempenho econômico e social da Cooperativa de Trabalho”. Dentre os objetivos do Pronacoop, podem ser ressaltados: I – a produção de diagnóstico e plano de desenvolvimento institucional para as Cooperativas de Trabalho dele participantes; II – a realização de acompanhamento técnico visando ao fortalecimento financeiro, de gestão, de organização do processo produtivo ou de trabalho, bem como à qualificação dos recursos humanos; III – a viabilização de linhas de crédito; IV – o acesso a mercados e à comercialização da produção; V – o fortalecimento institucional, a educação cooperativista e a constituição de cooperativas centrais, federações e confederações de cooperativas; VI – outras ações que venham a ser definidas por seu Comitê Gestor no cumprimento da finalidade estabelecida no *caput* deste artigo.

É preciso destacar, ainda, que a cooperativa presta um relevante serviço de utilidade pública não só no Brasil quanto em diversos países do mundo, conforme ensina o professor RONALDO GAUDIO (2016, p. 529-530) e que, ainda, as

diversas regras constitucionais e legais de fomento à cooperativa não significa existirem quaisquer inconstitucionalidades. O tratamento privilegiado dispensado à cooperativa decorre justamente dos seus próprios objetivos institucionais. GAUDIO chama a atenção para os benefícios econômicos e sociais que a atividade cooperativa gera para o mercado e para a sociedade, não somente no que diz respeito à eficiência econômica, mas, também, “na maximização na geração e distribuição dos recursos materiais disponíveis em uma dada comunidade”.

O cooperativismo é uma filosofia que compreende uma visão de separação da força de trabalho compartilhada entre trabalhadores que autonomamente se dedicam à exploração de uma atividade econômica que tem como base fundamental a solidariedade no trabalho e na divisão dos resultados do labor. Todos os trabalhadores são donos do negócio e tanto dividem os resultados positivos quanto negativos do esforço cooperativo. No ensinamento de JOSÉ EDUARDO DE MIRANDA (2017, p. 140), o cooperativismo “*tiene por esencia la propia cooperativa (cooperación ya estructurada), que es la asociación de personas em base al esfuerzo próprio y la ayuda mutua sustentando com libertad, justicia y solidaridad la satisfacción de sus necesidades económicas y sociales, mediante una organización sin intención de lucro, em prol de la calidad de vida y dignidade humana ateniéndose rígorosamente a sus principios*”. Como se pode observar deste conceito doutrinário, o objetivo das cooperativas transcende os interesses meramente privados, uma vez que todos os resultados econômicos do trabalho cooperativo são partilhados igualmente pelos cooperativados tanto no que diz no respeito aos dividendos positivos quanto os prejuízos que porventura venham a sofrer.

Quanto à Natureza Jurídica

Observa-se que os entes comparados são pessoas jurídicas de direito privado. Porém, como se verá adiante, se houver a prestação de serviços públicos ou recebimento de recursos públicos, serão submetidas ao controle e fiscalização da Administração Pública e dos órgãos de controle.

Quanto ao Objeto

A organização social tem a função de ampliação do processo de descentralização administrativa, pela delegação de todas e quaisquer atividades de cunho social e de utilidade pública (ensino, cultura, saúde, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e preservação do meio ambiente).

A organização da sociedade civil de interesse público presta serviços sociais não exclusivos do Estado, considerados de serviço público e de utilidade pública nas seguintes áreas, conforme dispõe o artigo 3º da Lei nº 9.790/99: I – promoção da assistência social; II – promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; III – promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta

Lei; IV – promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; V – promoção da segurança alimentar e nutricional; VI – defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; VII – promoção do voluntariado; VIII – promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; IX – experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; X – promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; XI – promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; XII – estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo; XIII – estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte, conforme prevê o artigo 3º da Lei nº 9.790/1999. Observa-se que o rol de serviços prestado pela OSCIP tanto se enquadra como serviços públicos quanto como de serviços de utilidade pública.

A cooperativa de trabalho tem por objeto a exploração de atividade econômica (artigo 174, §2º da CF/1988), mas pode ser também prestadora de serviço público ou de utilidade pública. A cooperativa tem dois objetos fundamentais: (1) cooperativa de produção, quando constituída por sócios que contribuem com trabalho para a produção em comum de bens e a cooperativa detém, a qualquer título, os meios de produção; e (2) cooperativa de serviço, quando constituída por sócios para a prestação de serviços especializados a terceiros, sem a presença dos pressupostos da relação de emprego.

Segundo o artigo 2º, I, alínea “b”, da Lei nº 13.019/2014, as cooperativas podem ser constituídas em organização da sociedade civil: (1) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867/1999; (2) as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; (3) as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; (4) as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; (5) e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. Assim, conforme se pode perceber, o cooperativismo é fomentado tanto pela Constituição quanto pelos atos normativos infraconstitucionais. Todavia, esse modelo regulatório é para ORESTES RODRÍGUES MUSA (2016, p. 428) insuficiente porque ao Estado, segundo MUSA, *“no basta com el mero mandato constitucional de que el Estado reconozca y/o las cooperativas (lo qual es cada vez menos extraño, sino se requiere que el magno texto organice para a figura um ambiente socioeconómico y jurídico-institucional conseqüente com su identidad”*.

O modelo regulatório estatal deve impulsionar a integração entre as cooperativas e o mercado, uma vez o cooperativismo contribui para o

desenvolvimento econômico e para a construção de uma rede de trabalho coletivo. O preconceito ainda é um obstáculo muito visível quanto à participação mais abrangente das cooperativas no mercado em razão do uso indevido das cooperativas por fraudadores e oportunistas. Mas essa visão caricata deve ser combatida com mais informação e educação a fim de possibilitar a universalização do cooperativismo como alternativa revolucionária de produção coletiva solidária e partilha justa dos resultados do trabalho.

Quanto à Descentralização Administrativa

A descentralização administrativa⁷ sempre visa à efetivação de uma gestão pública eficiente, conforme determina o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal. A descentralização de serviços públicos ou de utilidade pública mediante o estabelecimento de uma parceria com uma organização social, organização da sociedade civil de interesse público e cooperativa de trabalho poderá gerar maior eficiência naquelas áreas que o Estado não consegue atender às demandas prioritárias.

No caso da organização social, a Lei nº 9.637/98 autoriza a prestação de serviços públicos descentralizados em substituição ao Estado, a exemplo do ensino, da pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.

No caso da organização da sociedade civil de interesse público, os serviços públicos ou de utilidade pública que seriam prestados e incentivados pelo Estado são transferidos para que o parceiro privado os preste de acordo com um elenco previsto no artigo 3º da Lei nº 9.790/1999, a exemplo de saúde gratuita, educação gratuita, cultura, etc., com o objetivo que esses serviços sejam universalizados.

A cooperativa de trabalho, quando prestadora de serviço público ou de utilidade pública, não tem o mesmo elenco autorizativo para a prestação de serviço público ou de utilizada pública à semelhança do que ocorre com a OS e com a OSCIP. Mas, uma vez que a cooperativa seja contratada pelo poder Público por licitação ou nas hipóteses de haver prestação de serviço com dispensa ou inexigibilidade de licitação, dar-se-á a descentralização administrativa, uma vez que o Estado transfere serviços que lhe são próprios.

Quanto à licitação e à contratação com o Poder Público

A escolha do parceiro privado para ser o delegatário do serviço público depende do marco regulatório de cada parceiro. Dessa forma, varia o modo de seleção para a OS, OSCIP e CT. Todavia, em comum aos três parceiros privados é a preocupação com os princípios da isonomia e transparência, ainda que sejam diferenciados os mecanismos de licitação.

⁷ Alude RUY CIRNE LIMA (2007, p. 397) que a descentralização administrativa tem duas formas. A primeira se dá “sob a forma de multiplicação dos órgãos de manifestação da vontade estatal” e a segunda forma se manifesta “sob a forma de distribuição de funções estatais a pessoas jurídicas *ad hoc* criadas pelo Estado, porém distinta deste”.

A escolha da Organização Social pela Administração Pública independe de licitação em razão de decisão do STF na ADI 1.923. Neste julgado, a Suprema Corte entendeu que “as organizações sociais, por integrarem o Terceiro Setor, não fazem parte do conceito constitucional de Administração Pública, razão pela qual não se submetem, em suas contratações com terceiros, ao dever de licitar, o que consistiria em quebra da lógica de flexibilidade do setor privado, finalidade por detrás de todo o marco regulatório instituído pela Lei. Por receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos, porém, seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, *caput*), dentre os quais se destaca o princípio da impessoalidade, de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio (Lei nº 9.637/98, art. 4º, VIII), fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos”. Contudo, na própria decisão, o STF entendeu que a escolha da OS deve se pautar pelos princípios constitucionais, dentre os quais se destaca o princípio impessoalidade. Acrescente-se, ademais, que o inciso XXIV do artigo 24 da Lei prevê que as organizações sociais podem ser contratadas pelo Poder Público com dispensa de licitação “para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão”.

Segundo MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (2016, p. 622), a OS há que ter um enquadramento constitucional quanto à escolha pelo Poder Público, uma vez que a gestão do patrimônio público deve ser gerida com transparência, imparcialidade e eficiência. No entender de PIETRO, a seleção das organizações sociais deveria preceder de licitação em respeito ao princípio da isonomia e para que as entidades escolhidas apresentassem as melhores condições técnicas para o desempenho do encargo público. Em segundo lugar, a OS precisaria comprovar ter patrimônio e capital, dentre outros requisitos suficientes para evitar que entes despreparados provoquem prejuízos ao erário. Em terceiro lugar, deve a OS demonstrar qualificação técnica e idoneidade financeira para administrar o patrimônio público. Em quarto lugar, tem a OS de prestar garantias como nos contratos administrativos em geral.

Deve ser pontuado que a decisão do STF que exime a OS de ser escolhida por licitação não desonera a Administração Pública de observar com rigor no processo seletivo os princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade, dentre outros.

A organização social quando prestadora de serviço público ou de utilidade pública deve proceder a um modelo de licitação simplificado de fornecedores de produtos e serviços para que haja transparência na aplicação dos recursos públicos. Os recursos transferidos aos parceiros privados previstos no Decreto 6.170/07 (art. 1º) regulam “os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos,

para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”.

Não se pode, contudo, exigir que a OS deva aplicar o rigor das licitações públicas reguladas pela Lei 8.666/1993 de modo a inviabilizar os objetivos perseguidos pelos parceiros privados. O artigo 5º da Lei nº 9.637/98 estabelece que a OS celebra com o Poder Público contrato de gestão com o objetivo de formalizar a parceria com o parceiro público. No contrato de gestão, serão inseridas cláusulas com atribuições e responsabilidades dos parceiros num espírito de consensualidade, o que marca uma diferença fundamental com os contratos administrativos que são, em sua essência, contratos de adesão. Como mecanismo de controle interno, o contato de gestão deve ser submetido ao Conselho de Administração da entidade, ao Ministro de Estado ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada. Por último, mas não menos importante, a feitura do contrato de gestão deve ser concebida com observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, além de outros preceitos técnicos relativos a: I – especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade; II – a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.

O contrato de gestão é um instrumento eficiente de controle dos serviços prestados pela OS e ao mesmo tempo possibilita o controle por parte do parceiro público da execução das obrigações assumidas pelo parceiro privado. Segundo MARÇAL JUSTEN FILHO (2016, p. 334), o contrato de gestão com as organizações sociais assemelha-se a um convênio, eis que se trata de um acordo de vontades orientado na conjugação de esforços para o desempenho de atividades destituídas de intuito lucrativo, que satisfazem interesses coletivos. Trata-se, muito mais, “de contratos organizacionais ou associativos, pelos quais diversos sujeitos estruturam deveres e direitos em vista a interesses comuns”. De qualquer forma, as características contratuais estão presentes, quais sejam: bilateralidade, consensualidade, direitos e obrigações e sanções em caso de descumprimentos das cláusulas assumidas.

Os contratos formalizados entre a OS e os fornecedores de produtos e serviços devem conter cláusulas que disponham sobre o cumprimento das obrigações, transparência e rigor na fiscalização e prestação de contas. Ressalte-se que o interesse público deve ser respeitado a despeito da modelagem privado do negócio jurídico.

No que diz respeito à organização da sociedade civil de interesse público existe expressa previsão legal para a exigência prévia de chamamento público, que

é o mesmo que licitação. Segundo artigo 23 da Lei 13.019/2014, “a administração pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, independentemente da modalidade de parceria prevista nesta Lei”.

Assim, ao contrário da OS, em que não há necessidade de licitação, o marco regulatório da OSCIP prevê um rígido mecanismo de controle em que no processo de seleção devem ser observados os objetos, metas, custos, indicadores, quantitativos ou qualitativos, de avaliação de resultados. Chamamento público, de acordo com o XII do artigo 2º da Lei 13.019/2014, é o “procedimento destinado a selecionar a organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

O Decreto nº 3.100/1999 dispõe que a escolha da OSCIP pelo Estado se dará mediante concurso de projetos. O artigo 23 do referido Decreto regula que “a escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, para a celebração do Termo de Parceria, deverá ser feita por meio de publicação de edital de concursos de projetos pelo órgão estatal parceiro para obtenção de bens e serviços e para a realização de atividades, eventos, consultoria, cooperação técnica e assessoria”.

Todavia, a OSCIP poderá ser contratada excepcionalmente sem que haja a realização do concurso de projeto, “nos casos de emergência ou calamidade pública, quando caracterizada situação que demande a realização ou manutenção de Termo de Parceria pelo prazo máximo de cento e oitenta dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação da vigência do instrumento”, “para a realização de programas de proteção às pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer sua segurança” e “nos casos em que o projeto, atividade ou serviço objeto do Termo de Parceria já seja realizado adequadamente com a mesma entidade há pelo menos cinco anos e cujas respectivas prestações de contas tenham sido devidamente aprovadas (23, §2º, I, II e II)”. Entretanto, a decisão da contratação sem o concurso de projeto deverá ser dada por meio de decisão administrativa devidamente fundamentada. O artigo 30 da Lei nº 13.019/14 prevê as seguintes hipóteses de dispensa do chamamento público: I – no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias; II – nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social; III – no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política. Por último é de se destacar que os casos de dispensa e inexistência devem ser devidamente motivados pela autoridade administrativa competente.

A OSCIP deve seguir as mesmas normas de transparência que obrigam a OS, de acordo com o Decreto 6.170/07 (art. 1º) supracitado. A qualificação da OSCIP prevista no artigo 1º da Lei nº 9.790/99 impõe que haja um controle rígido dos negócios jurídicos celebrados com outras pessoas jurídicas em razão de gestão de recursos públicos. O dinheiro público empregado pela OSCIP na execução do termo de parceria já, por si só, demanda um rígido controle de escolha dos cocontratantes. Outrossim, a previsão de controle social e dos órgãos de controle previsto no artigo 11, § 3º, e 12 respectivamente da Lei nº 9.790/99 já expressam uma preocupação significativa com o emprego e zelo dos recursos públicos destinados à OSCIP.

A OSCIP firma com a Administração Pública termo de colaboração, termo de fomento e termo de cooperação. Segundo o artigo 2º, inciso IV, o termo de colaboração é instrumento “por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros”. O termo de fomento, segundo o inciso VIII do artigo 5º, é “instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros”. O termo de cooperação foi introduzido pela Lei 13.204/15 e pode ser definido como “o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não importem na transferência de recursos financeiros”.

De acordo com os artigos 16 e 17 da Lei 13.204/15, os termos de colaboração e de fomento exigem que nas transferências de recursos voluntários sejam adotados na execução dos planos de trabalho tanto pela Administração Pública quanto pela OSCIP em regime de mútua colaboração e em observância ao chamamento público a visar à seleção da entidade (DI PIETRO, 2106, p. 634).

À semelhança do que acontece com a OS, a OSCIP também deve ter um modelo regulatório rígido no que diz respeito às contratações com os contratantes em observância dos princípios da moralidade, imparcialidade e transparência.

A cooperativa de trabalho submete-se normalmente aos processos de licitação em igualdade de concorrência com outros licitantes. Todos os argumentos utilizados no passado quanto à legalidade e à legitimidade da cooperativa restaram superados. O parágrafo 2º do artigo 10 da Lei 12.690/12 positiva de forma expressa que “a Cooperativa de Trabalho não poderá ser impedida de participar de procedimentos de licitação pública que tenham por escopo os mesmos serviços, operações e atividades previstas em seu objeto social” para não deixar qualquer margem de interpretação dúbia e preconceituosa.

O parágrafo 1º do artigo 3º da lei 8.666/93 veda aos agentes públicos “admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições

que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato...”. Ou seja, com exceção dos casos em que a Lei 8.666/1993 estabelece privilégios legais, a cooperativa não pode ser discriminada diante de outros licitantes.

O legislador foi mais longe ao reconhecer que a cooperativa de trabalho tem o privilégio legal da dispensa de licitação, conforme estatui o inciso XXVII do artigo 24 da lei 8666/93: “na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública”. O dispositivo legal que dispensa a licitação é de grande alcance social e autoriza o administrador público a contratar diretamente, por meio de dispensa de licitação, cooperativa de trabalhadores de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social.

É de se observar, ainda, que a cooperativa de trabalho não se confunde com falsas cooperativas de fornecimento exclusivo de mão-de-obra que são formadas por estelionatários que visam exclusivamente fraudar a legislação do trabalho e buscar o enriquecimento ilícito. O artigo 5º da Lei 12.690/12 é taxativo ao vedar que “Cooperativa de Trabalho não pode ser utilizada para intermediação de mão de obra subordinada”.

O TCU, nesse sentido, tem diversos julgados que consolidam o entendimento de que não é possível confundir o trabalho cooperativado legalmente protegido com as “cooperativas ilegais”. Nesse sentido, veja-se a Súmula 281 do TCU: “é vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade. Acórdão 1789/2012-Plenário Relator José Múcio Monteiro”.

No plano do Poder Judiciário, entende o STJ ser “inadmissível a participação de cooperativas em processos licitatórios para contratação de mão de obra quando o labor, por sua natureza, demandar necessidade de subordinação, ante os prejuízos que podem advir para a Administração Pública caso o ente cooperativo se consagre vencedor no certame e não cumpra suas obrigações”.⁸

A cooperativa de trabalho quando prestadora de serviço público ou de utilidade pública deve seguir, em relação aos fornecedores de produtos e serviços, as mesmas diretrizes da OS e da OSCIP. Ou seja, deve a cooperativa observar nas suas compras de produtos e serviços acessórios indispensáveis ao cumprimento do contrato administrativo os princípios constitucionais da moralidade,

⁸ REsp. 1204186/2010. Rel. Ministra Eliana Calmon.

impressoalidade, eficiência, transparência, razoabilidade, proporcionalidade. A cooperativa tem que instituir um estatuto jurídico próprio que contemple os referidos princípios e normas rígidas de seleção dos seus fornecedores de produtos e serviços porque os recursos empregados são públicos e não se assemelham com os numerários empregados na exploração econômica de bens e serviços privados. Ou seja, os contratos cotidianos da cooperativa de trabalho se efetivam (art. 3º da Lei 5.764/71) quando os cooperativados “reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro”. A lógica jurídica predominante no direito administrativo é que todos os parceiros privados que recebem recursos públicos devem criar mecanismos de transparência e controle na gestão dos bens e dinheiro público.

Quanto às espécies de controle

É regra geral prevista no parágrafo único do artigo 70 da Constituição que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”. Assim, compete à OS, à OCIP e à CT responder diante dos órgãos de controle pelos recursos públicos recebidos pelo Estado. Porém, o controle externo não é suficiente. É preciso que os parceiros privados tenham mecanismo de *accountability*, que impõe controle e transparência atos os que recebem recursos públicos.

O artigo 109 da Lei nº 12.465/2011, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012, estabelece que “as entidades públicas e privadas beneficiadas com recursos públicos a qualquer título submeter-se-ão à fiscalização do Poder Público, com a finalidade de verificar o cumprimento de metas e objetivos para os quais receberam os recursos”.

No que diz respeito à organização social, o artigo 8º da Lei nº 9.637/1998 prevê mecanismos de controle interno pelo órgão ou entidade supervisora e pelo Poder Público com aferição das metas propostas no contrato de gestão mediante a outorga de relatórios circunstanciados em que são aferidos os resultados alcançados e com a respectiva prestação de contas. Os resultados oriundos do contrato de gestão serão analisados por uma comissão avaliadora indicada pela autoridade supervisada da área correspondente à atuação da OS. O controle fiscalizatório exige que se for detectada qualquer irregularidade deverá ser cientificado o TCU, sob pena de responsabilidade solidária dos responsáveis, sem prejuízo de serem oficiados o Ministério Público e a Advocacia-Geral da União (MADAUR, 2016, p. 116).

No que diz respeito à organização da sociedade civil de interesse público, como forma de coibir irregularidades praticadas, o artigo 39 (IV, VII) dispõe que ficará “impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que: VI – tenha tido contas de parceria julgadas

irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos ou, ainda, que “tenha entre seus dirigentes pessoa cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos, julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação e considerada responsável por ato de improbidade”, nos termos dos incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429/1992.

De acordo com o artigo 10 da Lei nº 13.019/2014, caberá a Administração Pública “manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, até cento e oitenta dias após o respectivo encerramento”. No artigo 11 do mesmo diploma legal está disposto que a “organização da sociedade civil deverá divulgar na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública”. No artigo 42 (XV) do mesmo diploma legal, as parcerias firmadas entre as cláusulas essenciais “o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto”.

O controle da cooperativa de trabalho está previsto no artigo 17 da Lei nº 12.690/12, que regula o seu controle interno, nos seguintes termos: “cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego, no âmbito de sua competência, a fiscalização do cumprimento do disposto nesta Lei”. Também dispõe o artigo 56 da Lei nº 5.764/71 como mecanismo de controle interno das cooperativas a fiscalização interna: “a administração da sociedade será fiscalizada, assídua e minuciosamente, por um Conselho Fiscal, constituído de 3 (três) membros efetivos e 3 (três) suplentes, todos associados eleitos anualmente pela Assembleia Geral, sendo permitida apenas a reeleição de 1/3 (um terço) dos seus componentes”. Especialmente a cooperativa de trabalho na condição de prestadora de serviço público deve ser controlada tanto interna quanto externamente.

No que diz respeito ao controle externo, o artigo 92 da Lei nº 5764/71 que “a fiscalização e o controle das sociedades cooperativas, nos termos desta Lei e dispositivos legais específicos, serão exercidos, de acordo com o objeto de funcionamento, da seguinte forma: I – as de crédito e as seções de crédito das agrícolas mistas pelo Banco Central do Brasil; II – as de habitação pelo Banco Nacional de Habitação; III – as demais pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária”.

À semelhança do que ocorre com a OS e com a OSCIP, a CT, quando receber recursos públicos, deverá ser fiscalizada pelo TCU e pelos demais órgãos de controle.

Quanto à responsabilidade civil

Numa interpretação conforme a Constituição⁹ das leis que regulam o Terceiro Setor, a responsabilidade civil dos parceiros privados (OS, OSCIP e CT) é objetiva se prestadoras de serviço público em razão de serem essas pessoas privadas um *longa manus* do Estado. O § 6º do artigo 37 da CF/88 afirma de forma categórica que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

A expressão “prestadora de serviço público” é abrangente e significa que qualquer pessoa jurídica de direito privado que celebre um contrato de gestão ou um termo de parceria está vinculada às obrigações inseridas nesses contratos ou convênios e não importa, para efeitos de responsabilidade objetiva e consequente responsabilidade subsidiária estatal, que haja a transferência de recursos públicos. Porém, é preciso registrar que a responsabilidade civil objetiva somente se dá quando os entes comparados forem prestadores de serviço público. Nas demais relações privadas entre OS, OSCIP e CT a responsabilidade será regulada pelo Código Civil e pelo Código do Consumidor.

Quanto à imunidade e isenção tributárias

As imunidades tributárias decorrem da Constituição e são aplicáveis ao terceiro setor. Algumas observações pertinentes são feitas por RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA (2015, p. 211). Em primeiro lugar, “as instituições de educação e assistência social gozam de imunidade em relação aos impostos sobre patrimônio, renda e serviços relacionados com as suas finalidades essenciais (art. 150, VI, “c”, § 4º, da CRFB e art. 14, § 2º, do CTN). Em segundo lugar, “imunidade da contribuição para a seguridade social em relação às entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências”.

As isenções fiscais também são extensíveis à OS e à OSCIP “em relação ao imposto de renda e à contribuição social sobre o lucro líquido das instituições de caráter filantrópico, recreativo cultural e científico e associativas de caráter civis”.

A cooperativa de trabalho recebe expressa proteção constitucional no que tange ao regramento tributário, conforme prevê no artigo 146: “cabe à lei complementar: III – estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas”. O constituinte entendeu que a cooperativa desempenha uma importante função social que lhe autoriza tanto a imunidade quanto à isenção.

O artigo 111 do Decreto 5.764/51/71 excepciona alguns casos em que incide a tributação: “serão considerados como renda tributável os resultados

⁹ Sobre a interpretação conforme a Constituição, cf. PEIXINHO, 2015, p. 67.

positivos obtidos pelas cooperativas nas operações de que tratam os artigos 85, 86 e 88 desta Lei”. No artigo 85, “as cooperativas agropecuárias e de pesca poderão adquirir produtos de não associados, agricultores, pecuaristas ou pescadores, para completar lotes destinados ao cumprimento de contratos ou suprir capacidade ociosa de instalações industriais das cooperativas que as possuem”.

O artigo 86 do Decreto 5.764/51/71 aduz que “as cooperativas poderão fornecer bens e serviços a não associados, desde que tal faculdade atenda aos objetivos sociais e estejam de conformidade com a presente lei e o artigo 88 afirma que “mediante prévia e expressa autorização concedida pelo respectivo órgão executivo federal, consoante as normas e limites instituídos pelo Conselho Nacional de Cooperativismo, poderão as cooperativas participar de sociedades não cooperativas públicas ou privadas, em caráter excepcional, para atendimento de objetivos acessórios ou complementares.”

Conclusão

O estudo comparado da organização social, da organização da sociedade civil de interesse público e da cooperativa de trabalho teve o objetivo de demonstrar que as parcerias entre privados cotejados e a Administração Pública têm relevância fundamental no processo de descentralização administrativa porque desonera o Estado de prestar todos os serviços públicos ou de utilidade pública, indispensáveis à sociedade.

As parcerias, convênios ou contratos entre os parceiros públicos e privados possibilitam a universalização de serviços públicos com menor custo, mais eficiência e transparência. Os atos normativos que regulam a relação entre os diversos parceiros privados e o Estado contém mecanismos de controle que obstam os possíveis desvios de finalidade, principalmente porque os órgãos de controle e a própria sociedade está cada vez mais participativa no processo de controle social. O trabalho demonstrou que os contributos oriundos das atividades desenvolvidas pelos parceiros privados são relevantes porque ampliam a universalização nos setores em que o Estado tem se mostrado insuficiente quando assume diretamente o compromisso de prover serviços públicos de saúde, educação, assistência social, cultura, etc.

É de se ressaltar, por derradeiro, que a organização social, a organização da sociedade civil de interesse público e a cooperativa de trabalho quando prestam serviço público inclusivo, como educação, saúde, cultura e assistência social estão concretizando as dimensões de direitos fundamentais¹⁰ de grande relevância para a cidadania em tempos de escassez de recursos públicos e a absoluta falta de projeto de Estado voltado à erradicação da miséria e da desigualdade social que subvertem o projeto republicano de conceder a todos os brasileiros a mínima dignidade prometida pela Constituição, que é ser educado, ser alimentado, ter saúde e salário digno para a sobrevivência. Se os parceiros privados não têm a obrigação

¹⁰ Sobre as dimensões dos direitos fundamentais, cf. PEIXINHO, 2010, p. 25-30.

de prover todas as necessidades básicas do cidadão, até porque a prioridade é do Estado, não se deve, contudo, excluir que organizações sociais, organizações da sociedade cível, cooperativas e outros parceiros possam contribuir para que a promessa da Constituição de construir uma sociedade livre, justa e solidária possa ser alcançada (art. 3º, I).

Referências bibliográficas

- CARINGELLA, Francesco. **Compendio di Diritto Amministrativo**. Roma: Dike, 2010.
- COLSON, Jean-Philippe. (Org). **Droit public économique**. Paris: L.G.D.J, 1996.
- DEVOLVÉ, Pierre. **Droit public de l'économie**. Paris: Dalloz, 1998.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- DROMI, Roberto. **Decrecho Administrativo**. 12. ed. Madrid-México: Ciudad Argentina – Hispania Livros, 2009.
- GAUDIO, Ronaldo. Desenvolvimento econômico e cooperativismo: fundamentos e desafios para a implementação do art. 174, § 2º, da Constituição a partir das características essenciais das sociedades cooperativas. In MIRANDA, José Eduardo; REIS, Marcelo Terra; GAUDIO, Ronaldo; SIELICHOW, Cristiano da Silva (Coord.). **Ordem Econômica Constitucional**. Curitiba: Juruá, 2016.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: RT, 2016.
- LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MADAUR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: RT, 2016.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. Natureza jurídica das organizações sociais e das organizações da sociedade civil de interesse público. In SPARAPANI, Priscília e ADRI, Renata Porto (Coord.). **Intervenção do Estado do domínio econômico e social**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2010.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MIRANDA, José Eduardo de. **Filosofia Cooperativa**. Curitiba: Juruá, 2017.
- MUSA, Orestes Rodrigues. La Constitucionalización de la cooperativa y sus limitaciones en Cuba. Probables contribuciones del nuevo constitucionalismo latino americano. In MIRANDA, José Eduardo; REIS, Marcelo Terra; GAUDIO, Ronaldo; SIELICHOW, Cristiano da Silva (Coord.). **Ordem Econômica Constitucional**. Curitiba: Juruá, 2016.
- OTERO Paulo. **Legalidade e Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 2011.
- OLIVEIRA, Rafael Rezende. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- PEIXINHO, Manoel Messias. **A Interpretação da Constituição e os princípios fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- _____. **As Teorias e Métodos de Interpretação aplicados aos Direitos Fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- _____. e CANEN, Doris. **Aplicabilidade das parcerias público-privadas na regulação da internet**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- _____. GUERRA, Isabella Franco; FILHO, Firly Nascimento (Orgs.). **Os Princípios Constitucionais da Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.