**FACULDADES INTEGRADAS DO VALE DO IGUAÇU – UNIGUAÇU**

**CENTRO UNIVERSITÁRIO AUTÔNOMO DO BRASIL – UNIBRASIL**

**PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITOS FUNDAMENTAIS E DEMOCRACIA**

**DIOCLÉCIO SALOMÃO CARNEIRO**

# O TERCEIRO SETOR COMO ELEMENTO EFETIVADOR DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS: FISCALIZAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO EMPREGADO NAS PARCERIAS COM O ESTADO

**UNIÃO DA VITÓRIA – PR**

**2021**

DIOCLÉCIO SALOMÃO CARNEIRO

# O TERCEIRO SETOR COMO ELEMENTO EFETIVADOR DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS: FISCALIZAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO EMPREGADO NAS PARCERIAS COM O ESTADO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia, Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil, como requisito à obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientadora: Profª. Dra. Adriana da Costa Ricardo Schier.

**UNIÃO DA VITÓRIA – PR**

**2021**

Carneiro, Dioclécio Salomão
O terceiro setor como elemento efetivador dos direitos fundamentais sociais : fiscalização do dinheiro público empregado nas parcerias com o estado. / Dioclécio Salomão Carneiro. - União da Vitória, 2021.
103 f. : il.

Orientador: Adriana da Costa Ricardo Schier
Dissertação (Mestrado) - UniBrasil, 2021.

1. Direito constitucional. 2. Sustentabilidade. 3. Democracia. 4. Terceiro Setor. I. Schier, Adriana da Costa Ricardo, orient. II. Título.

**TERMO DE APROVAÇÃO**

DIOCLÉCIO SALOMÃO CARNEIRO

O TERCEIRO SETOR COMO ELEMENTO EFETIVADOR DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS: FISCALIZAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO EMPREGADO NAS PARCERIAS COM O ESTADO

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação *stricto sensu* (Mestrado) em Direitos Fundamentais e Democracia pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil, com a seguinte banca examinadora:

Orientadora: Profª. Drª. Adriana da Costa Ricardo Schier
Centro Universitário UniBrasil

Membros:

Profª. Drª. Adriana da Costa Ricardo Schier
Centro Universitário UniBrasil

Prof. Dr. Luiz Alberto Blanchet
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof. Dr. Bruno Meneses Lorenzetto
Centro Universitário UniBrasil

União da Vitória - PR, 25 de Julho de 2021.

## RESUMO

A pesquisa realizada busca demonstrar as parcerias construídas entre o Terceiro Setor e o Estado na promoção de demandas diretas e indiretas do processo de efetivação dos direitos fundamentais sociais e por consequência alavancar o patamar instituído para o Estado Democrático de Direito. A possibilidade de participação da sociedade nessas instituições demanda a perspectiva de elevar a preocupação na crescente necessidade de fiscalização e controle do dinheiro público empregado nessas entidades. Nesse contexto avalia-se também a construção do direito material constitucional de forma a não ampliar a máquina pública, mas sendo capaz de tornar possível e de forma ampla o exercício da cidadania.

Propõe-se portanto a demonstrar que é possível efetivar direitos mediante a atuação de tais entidades, desde que o recurso arrecadado seja bem gerido e aplicado com parâmetros de razoabilidade econômica. Contextualiza-se tal discussão tendo por pano de fundo o modelo de Estado Moderno, que tem por objetivo ideal o bem estar social, assegurado através dos direitos previstos na Constituição Federal, sendo o caminho adequado para a justiça social e paz advinda da capacidade de compreensão de cada indivíduo no seu papel vivido em sociedade.

A pesquisa discute as parcerias com o Estado na pretensão de se alcançar esse modelo equitativo de condições e da própria democratização participativa, através do Terceiro Setor alinhado a programas eficientes e otimizados na disponibilidade de prestação de serviços de interesse social, com o objetivo nuclear de contribuir para o atendimento da população frente às necessidades previstas na Constituição. Desta forma, o estudo possibilita a mitigação das vantagens, desvantagens, benefícios e riscos para a gestão pública na parceria com entidades sem fins lucrativos.

A dissertação busca avaliar as parcerias com o Estado, sendo essa relação capaz de atrair investimento e desenvolvimento social, além de verificar a viabilidade em consonância com o Estado, perceber a relevância do Terceiro Setor como instrumento de democracia participativa e também a análise da responsabilidade desses parceiros com a aplicação do dinheiro público.

Assim, o controle das atividades de fomento deve considerar a previsão de instrumentos de controle social, tais como e primordialmente: transparência nas informações a serem divulgadas e disponibilizadas ao público, participação das

próprias entidades do Terceiro Setor nos Conselhos setoriais de políticas públicas e na sua formulação, no acompanhamento das atividades desenvolvidas pelas entidades privadas sem fins lucrativos e no estímulo à atuação dos cidadãos.

**Palavras-chave:** Direito Constitucional. Democracia. Sustentabilidade. Terceiro Setor. Justiça.

## ABSTRACT

The research carried out seeks to demonstrate the partnerships built between the Third Sector and the State in promoting direct and indirect demands in the process of realizing fundamental social rights and, consequently, leveraging the level established for the Democratic Rule of Law. The possibility of society's participation in these institutions demands the prospect of raising concerns about the growing need for inspection and control of public money used in these entities. In this context, the construction of material constitutional law is also evaluated in order not to expand the public machinery, but being able to make the exercise of citizenship possible and in a broad way.

It is therefore proposed to demonstrate that it is possible to enforce rights through the performance of such entities, provided that the collected funds are well managed and applied with parameters of economic reasonableness. This discussion is contextualized against the backdrop of the Modern State model, which has the ideal objective of social well-being, ensured through the rights provided for in the Federal Constitution, being the appropriate path to social justice and peace arising from the capacity for understanding. of each individual in their role lived in society.

The research discusses partnerships with the State in the attempt to achieve this equitable model of conditions and participatory democratization itself, through the Third Sector aligned with efficient programs and optimized in the availability of the provision of services of social interest, with the nuclear objective of contributing to serve the population in view of the needs provided for in the Constitution. Thus, the study makes it possible to mitigate the advantages, disadvantages, benefits and risks for public management in partnership with non-profit entities.

The research seeks to evaluate partnerships with the State, this relationship being able to attract investment and social development, in addition to verifying the feasibility in line with the State, perceiving the relevance of the Third Sector as an instrument of participatory democracy and also the analysis of the responsibility of these partners with the application of public money.

Thus, the control of development activities must consider the provision of instruments of social control, such as and primarily: transparency in the information to be disclosed and made available to the public, participation of the entities of the third sector in the sectorial Councils of public policies and in their formulation, in the

monitoring of activities developed by private non-profit entities and in stimulating the performance of citizens.

**Keywords:** Constitutional Law. Democracy. Sustainability. Third Sector. Justice.

**SUMÁRIO**

**RESUMO.....**
**ABSTRACT.....**
**INTRODUÇÃO.....9**
**1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS, ASPECTOS JURÍDICOS LIGADOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O SURGIMENTO DAS ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL.....11**
**1.1. DOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....11**
**1.2. SURGIMENTO DAS ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR.....18**
**2. MODALIDADES DE PARCERIAS NO ESTADO MODERNO BRASILEIRO PARA O TERCEIRO SETOR.....38**
**2.1 ATUAÇÃO DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL NAS PARCERIAS.....38**
**2.2 PERFIL BRASILEIRO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL SEM FINS LUCRATIVOS.....53**
**3. RESPONSABILIDADE SOCIAL, CAPTAÇÃO DE RECUROS E CONTROLE FINANCEIRO DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL.....65**
**3.1 PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA COMO INSTRUMENTO SOCIAL DE CONTROLE NO TERCEIRO SETOR.....65**
**3.2 SANÇÕES ADMINISTRATIVAS, LEI ANTICORRUPÇÃO E RESSARCIMENTO DE DANOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....78**
**CONSIDERAÇÕES FINAIS.....89**
**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....103**

## INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil prevê uma série de direitos necessários e plausíveis para que se construa o ambiente favorável à prática cidadã. Nessa ótica tem-se o Estado, na figura dos três Poderes sendo Executivo, Legislativo e Judiciário, como elemento gestor de recursos escassos para atender as demandas sociais e urgentes. Na interpretação constitucional há que se buscar alternativas que promovam o desenvolvimento viável do ponto de vista do contribuinte, mas alinhado aos interesses privados, sociais e também coletivos através do processo harmonioso e eficiente do gasto público.

A alternativa para que se torne menos oneroso o custo Brasil seria portanto o alinhamento com a iniciativa privada. Nesse panorama, o Terceiro Setor desponta como sendo o meio incentivador nesse contexto para o desenvolvimento de áreas onde a iniciativa privada por si só pouco tem interesse a explorar e, ainda, surge como alternativa para contornar a extrema onerosidade aos cofres públicos que não raro precisam assumir e manter investimentos de forma solitária. Para que assim seja, no entanto, necessária uma rede de controle bastante efetiva, notadamente nos casos em que as entidades do Terceiro Setor atuarão com recursos públicos.

É importante salientar que a Administração Pública possui o dever de prestar os serviços públicos do qual não pode se abster. Assim, as hipóteses em que o Poder Público opta por não exercê-los diretamente devem ser motivadas em circunstâncias que comprovem que a intervenção indireta no domínio social será mais vantajosa do que a direta.

Portanto as parcerias seriam destinadas à realização de atividades importantes para o Estado na concretização dos direitos fundamentais desde que submetidas ao regime jurídico, parâmetros de controle, fiscalização, interesse público, princípios e normas que definam suas atuações em favor do desenvolvimento social.

De qualquer modo, as demandas do Estado contempladas no constitucionalismo social confrontam com a financeirização desses direitos, buscando-se meios para concretizar os direitos sociais conquistados ao longo dos séculos, justificando o fato de que há insuficiência do Estado como único agente capaz de satisfazer todas as demandas sociais fundamentais.

O problema da pesquisa consiste em investigar se o Terceiro Setor como instrumento de parceria com o Estado pode atuar como meio de garantir o exercício

dos direitos materiais fundamentais. Uma das hipóteses que se pretende desenvolver na pesquisa é de que as entidades do Terceiro Setor poderão contribuir para a realização dos objetivos da República desde que o recurso arrecadado seja bem gerido, condizente com a racionalidade econômica. Assim, não se olvida pode ocorrer desvio de dinheiro público se não houver controle financeiro, fiscalização e normas de regulamentação da atividade.

Desta forma, o estudo dos fundamentos jurídicos e normativos, além dos princípios da administração pública constitui elemento capaz de direcionamento das atividades do Terceiro Setor de forma sustentável.

Nesse contexto é que tratará da participação da sociedade civil como elemento integrante e indispensável a finalidade do constitucionalismo social estabelecendo o recorte nas entidades do Terceiro Setor, estabelecendo seus fundamentos e os seus agentes controladores. Tal estudo tem por premissa estabelecer os limites a serem observados na atuação do Terceiro Setor cujo não poderá ser conivente com o retrocesso social, por isso a crítica instaurada no texto. Assim, no primeiro capítulo serão discutidos os fundamentos constitucionais, além dos aspectos jurídicos que envolvem o Terceiro Setor e Administração Pública. Em conseguinte, no segundo capítulo, ter-se-á pesquisa voltada para as modalidades de parcerias do Estado com o Terceiro Setor. E por fim, no último capítulo o estudo será dedicado à temática do controle, responsabilidade financeira e social com o dinheiro público repassado aos entes parceiros do Terceiro Setor com o Estado.

# 1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS, ASPECTOS JURÍDICOS LIGADOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O SURGIMENTO DAS ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL

## 1.1. DOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A tratativa do tema do terceiro setor impõe a sua contextualização, no cenário nacional, a partir da reforma do Estado impulsionada pela grande crise econômica que assolou o país na década de oitenta.[1] Tal crise atinge seu auge no início de 1990, quando o Brasil passa por um episódio hiperinflacionário e a reforma se torna importante. Mas a reforma administrativa só conseguiu se tornar o centro de interesse político na agenda em 1995, depois da posse do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, que já detinha conhecimento sobre a real situação do país haja visto anteriormente ter ocupado o cargo de Ministro da Fazenda.[2]

Diante deste panorama o desenvolvimento do Terceiro Setor no Brasil foi impulsionado pelas políticas reformistas dos anos 90 com a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas, princípios esses que já haviam sido consolidados na Constituição Federal de 1988.[3]

É esse o pano de fundo da chamada reforma gerencial da Administração Pública, que se baseia numa específica ideia de Estado e de sua função na sociedade. Extrai-se do texto da introdução do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado[4], que em decorrência do modelo de desenvolvimento adotado no Brasil até 1995 o Estado desviou-se de suas funções básicas, ampliando sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Esse foi o cenário que justificou a reforma do Estado, como instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia.

Importante destacar que o principal instrumento da Reforma Administrativa se

---

[1] PAES, José Eduardo Sabo; MAGALHÃES, Juliana Aparecida. Terceiro setor e tributação. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 50.

[2] PAES, José Eduardo Sabo; MAGALHÃES, Juliana Aparecida. Terceiro setor e tributação. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 50-51.

[3] OLIVEIRA, G. J. de. Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II (recurso eletrônico). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, p. 4.

[4] O Plano Diretor da Reforma do Estado foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e, depois de ampla discussão, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995. Em seguida foi submetido ao Presidente da República, que o aprovou na forma ora publicada.

deu com a Emenda Constitucional N.º 19[5] de 04 de junho de 1988 que em seu texto modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Também a Emenda Constitucional N.º 20[6] de 15 de dezembro de 1998 que modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

Não se pode olvidar, contudo, que o modelo adotado pela Constituição de 1988 é aquele que se consagra como Estado Social e Democrático. E todas as inovações trazidas no bojo da referida Reforma devem ser lidas sob tal paradigma. Assim, constatado o perecimento da crença liberal e capitalista na autossufiência da esfera social e econômica, tratava-se agora de proclamar um novo momento político, a concepção da sociedade não apenas como um dado estatístico, mas como um objeto suscetível e carente de estruturação, iniciando pelo próprio Estado com vista a realização da justiça social. É na plena assunção deste novo princípio de socialidade e na forma como ele vai impregnar todas as dimensões da sua atividade e não na mera consagração constitucional de medidas de assistência ou no acentuar da sua intervenção econômica que o Estado se revela como Estado Social.[7]

Sobre o Estado Social, leciona Adriana da Costa Ricardo Schier:

> "Após intenso período sob as agruras de um regime civil-militar de cunho autoritário (1964-85), o Brasil passa a adotar, com a promulgação da Constituição da República de 1988, o modelo de Estado Social e Democrático de Direito. A partir de então, ao menos em termos formais, reconhece-se que todo poder emana do povo e será por ele exercido, direta ou indiretamente. São lançadas as bases para a emergência de um Estado em que a cidadania é a protagonista de toda a ação na esfera pública. Um Estado, Democrático, que clama pelo engajamento da comunidade na condução dos assuntos coletivos. Um Estado que exige, para sua legitimação, participação popular em todas as esferas de decisão e de controle da máquina administrativa. Um Estado, Social, a quem se atribui a tarefa de realizar os direitos fundamentais, em todas as suas dimensões, garantindo a todas e a todos, condições de vida digna. Um Estado que deverá atingir os objetivos previstos no artigo 3º da Constituição, edificando uma sociedade livre, justa e solidária; erradicando a pobreza e reduzindo as desigualdades sociais e regionais; e promovendo o bem de toda a população. Enfim, um Estado em que deverá ser garantido o desenvolvimento nacional previsto no artigo 3º, inciso II da Constituição."[8]

---

[5] PRESIDÊNCIA DA REPÚLBICA. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, DE 04 DE JUNHO DE 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 01 de março de 2021.

[6] PRESIDÊNCIA DA REPÚLBICA. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, DE 04 DE JUNHO DE 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em: 01 de março de 2021.

[7] NOVAIS, Jorge Reis. Contributo para uma teoria do estado de direito: do estado de direito liberal ao estado social e democrático de direito. Coimbra: Coimbra, 1987, p. 193.

[8] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Fomento: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Íthala, 2019, p. 27.

A partir desse modelo de Estado adota-se, então, no âmbito da Teoria do Direito, a Teoria dos Princípios como o critério central de operacionalização do fenômeno jurídico. Assim, diante desse contexto, os princípios podem ser conceituados como normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade para cuja aplicação demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção[9]. De outro lado, as regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exija avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou nos princípios que lhes são axiologicamente sobrejacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos.[10]

No que tange à aplicabilidade prática, tem-se que os princípios funcionam como mandamento nuclear do sistema. A violação de um princípio, nesse aspecto, torna-se mais grave do que a transgressão de uma norma. Caracteriza-se como a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais.[11]

No catálogo dos princípios previstos no texto constitucional, despontam ainda os chamados princípios fundamentais, e dentre eles, nomeadamente, ninguém ousaria duvidar do papel desempenhado pela dignidade da pessoa humana. Trata-se de princípio tão fundante que a ele se atribui a virtude de ter realizado a verdadeira viragem de Copérnico do Direito Constitucional.[12] Ou seja, com o advento da Constituição de 1988, todo o ordenamento jurídico passaria a girar sob o eixo gravitacional da dignidade humana. Nada, nenhuma regra, nenhum outro princípio, nenhuma relação jurídica pode ficar imune a dignidade humana. Em expressão hoje

---

[9] DWORKIN, Ronald. Uma Questão de Princípio. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 16.

[10] ÁVILA, Humberto Bergmann. Teoria dos princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 13ª ed., revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 85.

[11] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 4ª ed., São Paulo: Malheiros, 1993, p. 408-409.

[12] SCHIER, Paulo Ricardo. Novos Desafios da Filtragem Constitucional no Momento do Neoconstitucionalismo. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 4, outubro/novembro/dezembro, 2005, p. 13-14.

corrente: todos os direitos se (re)personalizam.[13] A interpretação jurídica e a própria atuação do Estado em consonância com a Constituição previne muitas das desigualdades observadas nos diferentes cantos sociais brasileiros, haja visto tratar-se do mínimo exigido para uma vida digna.

As ponderações de Paulo Ricardo Schier, no que tange ao princípio da dignidade humana são bastante interessantes.[14] Sustenta o autor que a fundamentalidade de um direito decorrerá não apenas da vinculação à dignidade da pessoa humana mas igualmente da conexão de uma norma definidora de direito com sede constitucional com o conjunto de todos os princípios fundamentais. Para que os que sustentam esta tese, uma adequada compreensão normativa da Constituição haverá de aceitar que o princípio da dignidade da pessoa humana não é o único e nem na perspectiva normativa o mais importante princípio fundamental. O constitucionalismo contemporâneo, afinal, tem se mostrado avesso à tese de existência de uma tábua de hierarquia normativa pré-definida de direitos ou princípios. Assim é de se considerar que no plano da Constituição de 1988, ao lado da dignidade humana, tem-se com idêntico status jurídico-constitucional a soberania, a cidadania, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo. Todos esses princípios possuem a mesma fundamentalidade, a mesma hierarquia, a mesma importância, a mesma dignidade constitucional. Não é possível na perspectiva normativa sustentar-se a sobreposição de um sobre os outros.[15]

Para Paulo Ricardo Schier:

> "Verifica-se também uma outra nova abertura para a definição de fundamentalidade de direitos. Abertura que, diga-se de passagem, permitirá a adoção de uma dinâmica mais adequada dos direitos fundamentais que poderá autorizar a projeção do conceito de fundamentalidade a outros importantes aspectos da vida contemporânea. Novos direitos fundamentais sociais poderão ser desenvolvidos não sob a égide da dignidade da pessoa humana mas pelo manto da cidadania. Outros novos direitos, sociais ou individuais na tradicional classificação poderão emergir da vinculação aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa."[16]

---

[13] SCHIER, Paulo Ricardo. Novos Desafios da Filtragem Constitucional no Momento do Neoconstitucionalismo. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 4, outubro/novembro/dezembro, 2005, p. 13-14.

[14] SCHIER, Paulo Ricardo. Novos Desafios da Filtragem Constitucional no Momento do Neoconstitucionalismo. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 4, outubro/novembro/dezembro, 2005.

[15] SCHIER, Paulo Ricardo. Novos Desafios da Filtragem Constitucional no Momento do Neoconstitucionalismo. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 4, outubro/novembro/dezembro, 2005, p. 16-17.

[16] SCHIER, Paulo Ricardo. Novos Desafios da Filtragem Constitucional no Momento do Neoconstitucionalismo. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 4, outubro/novembro/dezembro, 2005, p. 17-18.

Em correlação específica com o Direito Administrativo, tem-se que os princípios são regras gerais de observância permanente e obrigatória para o gestor público, por isso Celso Antônio Bandeira de Mello afirma:

> "Direito Administrativo coincide com o conjunto de normas, princípios e regras que tem o sobredito objeto, ter-se-ia de concluir, logicamente, que a "Ciência do Direito Administrativo" consideraria como pertinente a sua esfera temática a integralidade de tudo o que estivesse compreendido na função administrativa."[17]

O Regime Jurídico Administrativo, que indica toda a racionalidade deste ramo do Direito e que serve de base para o controle da atuação do terceiro setor está definido, conforme Adriana da Costa Ricardo Schier:

> "(...) conjunto de princípios que decorrem do texto constitucional de 1988 e que norteiam toda a atuação da Administração Pública, fornecendo-lhe suporte axiológico. Tais princípios decorrem de dois princípios basilares: o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e o princípio da indisponiblidade do interesse público (...)."[18]

Nesse panorama, dentre todos os princípios que integram tal Regime Jurídico, será dado enfoque sobre aqueles que trazem maior relevância para a temática da pesquisa e que estão previstos no art. 37[19], da Constituição Federal.

Sobre o princípio da impessoalidade, Celso Antônio Bandeira de Mello assim o conceitua:

> "Nele se traduz a ideia de que a administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimentosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia."[20]

Tal princípio se destaca no direcionamento das ações praticadas pela administração pública em defesa do interesse público, impedindo assim o uso da estrutura para fins que não sejam o do exercício da função administrativa.

---

[17] MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 37.

[18] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Fomento: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Íthala, 2019, p. 155.

[19] 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 (...). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 de mai. de 2021.

[20] MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 114.

Também é princípio explícito no referido art. 37, da Constituição da República, o princípio da moralidade administrativa, que, na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, significa que "a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação (...)".[21]

Ainda sobre este princípio, Juarez Freitas leciona:

> "No que concerne ao princípio da publicidade ou da máxima transparência, quer este significar que a administração há de agir de sorte a nada oculta e, para além disso, suscitando a participação fiscalizatória da cidadania, na certeza de que nada há com raras exceções constitucionais que não deva ir ao público […]. Desta maneira, o agente público precisa prestar contas de todos os seus atos e velar para que tudo seja feito com a visibilidade do sol do meio dia, preservando sua própria reputação, somente se admitindo que não o faça por excepcional e estrita exigência superior do interesse público […]".[22]

Esse princípio também se destaca na garantia de buscar tornar fácil o exercício do controle por parte da sociedade dos atos praticados pela Administração Pública, de forma com que toda atuação inclusive da conduta de seus agentes internos possam ser controlados.

Outro princípio que merece análise é o da eficiência. Apreciando o princípio da eficiência a partir do dever da boa administração Juarez Freitas assevera:

> "Engana-se quem supõe que a Constituição, ao consagrar o princípio da eficiência (art. 37, com o advento da Emenda 19/1998), excluiu o princípio da eficácia. Ao contrário. O aludido princípio consta expressamente no art. 74 da CF. Portanto – disputas semânticas à parte –, o direito subjetivo público à eficácia merece definitivo reconhecimento. Integra o direito fundamental à boa administração pública, já que consiste justamente em incrementar a gestão pública, de maneira que a administração escolha fazer o que constitucionalmente deve fazer (conceito de eficácia, sob inspiração de Peter Drucker), em lugar de apenas fazer bem ou eficientemente aquilo que, não raro, se encontra contaminado. Motivo precípuo de se falar em eficácia: avolumam-se os casos de discricionariedade administrativa ineficaz."[23]

Desta forma, a eficiência tornou-se princípio constitucional explícito com a Emenda Constitucional 19/98, que alterou o caput do Art. 37, explicitando os principais valores da Reforma Administrativa. No entanto, apesar da inovação, o princípio da eficiência, obviamente, já era implícito na Constituição. Assim, a natureza da eficiência como norma constitucional não deverá compreender a essência neoliberal

---

[21] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 34. ed. rev., e atual. Até a Emenda Constitucional 99, de 14.12.2017. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 123.
[22] FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 70.
[23] FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. 2015, p. 06.

do programa de reforma que incluiu a Emenda Constitucional 19/98.[24] Não se deve confundir a eficiência como mero símbolo ou valor ideológico com sua manifestação jurídico-normativa.[25] Um dos parâmetros segundo os quais deve ser interpretado o princípio da eficiência administrativa é a natureza redistributiva inerente à Constituição econômica brasileira, a qual não pode ser alterada pela concepção eficientista neoliberal.[26] Não há sistema constitucional eficiente sem Estado social, já que a eficiência estritamente econômica não constitui princípio da Constituição, já que este inexiste fora do contexto constitucional.[27] A eficiência de que trata a Constituição está diretamente relacionada com o atendimento das necessidades sociais da melhor forma possível, não com a visão de um Estado empresarial, percebendo custo e lucro, mas investimento social e desenvolvimento sustentável.

Os princípios da administração pública exemplificados destacam-se pela importância de serem os referenciais jurídicos que deverão sempre ser observados quando o Terceiro Setor relacionar-se com o Poder Público, haja visto nessa relação o estreitamento de interesses entre o ente público e privado.

Ainda que as entidades do Terceiro Setor não integrem a estrutura da Administração Pública e submetam-se ao regime privado, não se estendendo a elas a incidência do comentado art. 37, da Constituição da República como será visto no próximo item, tem-se que, nos casos em que tais entidades se relacionem com o poder público, através de instrumentos próprios, tais princípios deverão ser observados.

A partir desse panorama, passa-se ao estudo do surgimento do Terceiro Setor no Brasil, que se funda sobre a ideia de parcerias da Administração Pública com os particulares na consecução de objetivos sociais.

---

[24] GABARDO, Emerson. Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri: Manole, 2003, 185.
[25] GABARDO, Emerson. Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri: Manole, 2003, 185.
[26] GABARDO, Emerson. Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri: Manole, 2003, 197.
[27] GABARDO, Emerson. Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri: Manole, 2003, 162-163.

## 1.2. SURGIMENTO DAS ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR

Importa verificar, desde logo, que não há impedimento constitucional na assunção por particulares de tarefas e missões de interesse social em colaboração e parceria com a administração pública. Desde que cumpridos requisitos de salvaguarda do interesse público e da Administração Pública, a cooperação é lícita e até mesmo estimulada pela Constituição da República.[28]

A sociedade civil aqui é entendida como aquela que fora do Estado é politicamente organizada para ser o ator fundamental nas democracias contemporâneas, auxilia na promoção das reformas institucionais do Estado e do mercado na busca por melhores condições de vida em sociedade.

Importante destacar, desde logo, que a admissão das parcerias do Estado com a Administração Pública – das quais se tratarár no próximo item – não afasta o dever do Estado na prestação de serviços públicos.

É bem verdade que em seu surgimento, o serviço público, oriundo das necessidades da vida em sociedade principalmente para aquelas comuns entre os indivíduos, não poderia ser tomado como mecanismo dirigido à diminuição das desigualdades sociais, funcionando, antes, como instrumento de gestão do poder público na implantação e construção literal de serviços básicos para promoção das condições de desenvolvimento do sistema econômico.[29]

A sociedade civil não substitui o Estado, mas cresce e se fortalece com ele. Quando, a partir dos anos 1970, o Estado brasileiro entrou em crise, tanto uma esquerda idealista quanto uma direita neoliberal imaginaram que se abriria espaço, respectivamente, para a sociedade civil ou para o mercado sendo esses interdependentes. Na verdade, existe um espaço maior tanto para um quanto para o outro, mas não à custa do enfraquecimento do Estado e sim concomitantemente com seu fortalecimento, ou seja, com o aumento de sua capacidade de governança e governabilidade. É por isso que o papel fundamental a ser desempenhado pela sociedade civil será o de reconstruir o Estado ao mesmo tempo em que ela própria se fortalece.[30]

---

[28] MODESTO, Paulo. Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil. Revista de Direito Administrativo, v. 214, p. 55-68, 1998, p. 59.
[29] SCHIER, Adriana Costa Ricardo. Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social. Curitiba: Íthala, 2016, p. 41.
[30] PIOVESAN, Flavia; BARBIERI, Carla Bertucci. Organizadores: Cristiano Carvalho; Marcelo Magalhães Peixoto. Aspectos jurídicos do terceiro setor. 2. ed., revisada e atualizada. São Paulo: MP Ed., 2008, p. 92.

Nesse aspecto, a título de exemplo, tem-se a filantropia como sendo historicamente uma instituição de atendimento essencial aos diversos setores sociais, e a ela recorreu a Igreja Católica como um movimento civil para atender em alguma medida necessidades do povo. Destacam-se ainda as Santas Casas de Misericórdia espalhadas por todo o País.[31]

A autora Adriana da Costa Ricardo Schier aponta o aumento das atribuições do Poder Público frente às demandas sociais, sendo:

> "A ampliação dos deveres do poder público em relação à sociedade, que caracteriza o Estado social, impõe, na mesma medida, o incremento da finalidade do serviço público, tomado não só como mecanismo de coesão social, mas também como instrumento de distribuição de riquezas. A atuação do Estado, então, no campo dos serviços públicos, assegura um conjunto de prestações tendentes a garantir uma vida digna e protegida, independentemente da capacidade ou viabilidade da integração individual no processo produtivo, dos imponderáveis, das condições naturais ou das desigualdades setoriais ou regionais."[32]

O reconhecimento constitucional de interesses legítimos de grupos sociais, historicamente excluídos, como exemplo os direitos sociais e direitos difusos, fez com que o Estado tivesse de desempenhar novas atividades administrativas. São diversos os instrumentos possíveis para a satisfação das necessidades coletivas. Em consequência, a organização estatal sofreu mudanças para se adequar às necessidades atuais. O estado incrementou as especializações de funções e as descentralizações de suas atividades, valendo-se, até mesmo, de particulares para alcançar os objetivos constitucionalmente estabelecidos.[33] O Estado se multiplica em conjunto com a sociedade, através dos parceiros civis, na intenção de se alcançar os cidadãos mais longínquos geograficamente, mas também na escala social, estabelecendo portanto ligações que propiciem o desenvolvimento social sustentável.

Tem-se aqui um fator importante para o surgimento de novas formas de atuação advindas do núcleo social, no empenho direto da busca de soluções materiais frente às necessidades originais básicas ou produzidas/criadas pela sociedade cada vez mais complexa. Neste sentido, integram o Terceiro Setor parte das entidades nas

---

[31] NAVES, Rubens. Novas possibilidades para o exercício da cidadania. In: PINSKY, Jayme; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). História da cidadania. São Paulo: Contexto, 2003, p. 567.
[32] SCHIER, Adriana Costa Ricardo. Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social. Curitiba: Íthala, 2016, p. 54.
[33] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Organização administrativa. 4. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, p. 29-30.

quais se organizam os membros da sociedade civil.[34]

Diante disso, o Estado social atual na prestação de suas atividades administrativas entende como sendo necessário a satisfação dos direitos fundamentais. A visão tradicional do regime jurídico administrativo apoiado na dicotomia objetiva entre prerrogativas, de um lado, e sujeições, de outro lado, é relativizada a partir da constitucionalização do Direito e da necessidade de preservação e promoção dos direitos fundamentais.[35] Com isso, o Estado avoluma-se com suas atividades sociais o que acarreta uma maior despesa pública e consequente crise fiscal. Outros fatores favoreceram ao aumento do déficit público, tais como o desemprego de longa duração e a manutenção de projetos sociais para determinados períodos.[36]

Isso tudo pode ser conferido pelo fato de o Brasil ter chegado à pós-modernidade sem ter conseguido ser nem liberal nem moderno, tampouco ter alcançado, na prática, o *status* de Estado-Providência.[37] O modelo do Estado-Providência ou Assistencial quando o Estado se faz presente (ou pretende estar presente) em todos os setores e atividades da sociedade, assumindo tarefas outrora exercidas pela esfera privada. Na tentativa de abarcar todos os setores e as atividades da sociedade, esse modelo de Estado acaba por gerar um problema: o aumento da carga tributária. Com o crescimento populacional superior ao ingresso de receitas nos cofres públicos, de modo que a obtenção de recursos financeiros não se dá na mesma proporção do aumento das responsabilidades estatais, instaura-se, por conseguinte, verdadeira crise fiscal, emperrando a engrenagem do Estado do Bem-Estar.[38]

As raízes da crise, afirma Hayek, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez

---

[34] Novas possibilidades para o exercício da cidadania. In: PINSKI, Jayme; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.) História da cidadania. São Paulo: Contexto, 2003, p. 563.
[35] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Organização administrativa. 4. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, 28-30.
[36] FALCÃO, Maurin Almeida. O mito da progressividade. In: Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI. Brasília: Fundação Boiteux, 2008, p. 1389
[37] SANTOS, Boaventura de Sousa. A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado In: Seminário Internacional Sociedade e Reforma do Estado, São Paulo, 2004.
[38] CHAHAIRA, Bruno Valverde. Terceiro setor, direitos fundamentais e as políticas públicas no Brasil em crise. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 189-190.

mais os gastos sociais.[39]

Essa situação citada no parágrafo anterior, culminou na destruição dos níveis necessários de lucros das empresas e desencadearam processos inflacionários que não podiam deixar de terminar numa crise generalizada das economias de mercado. O remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, vindo a impactar em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas.[40]

A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa "natural" de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos, os países capitalistas realmente funcionam dessa forma, no entanto o Estado tem por obrigação regular para que essa situação não se torne insustentável e impraticável a vida digna dos sujeitos em sociedade.[41]

Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Desta forma, uma nova e “saudável desigualdade” iria voltar a dinamizar as economias avançadas, então às voltas com uma estagnação da inflação, resultado direto dos legados combinados de Keynes e de Beveridge, ou seja, a intervenção anticíclica e a redistribuição social, as quais haviam tão desastrosamente deformado o curso normal da acumulação e do livre mercado. O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos.[42]

No cenário de inserção internacional, de integração e globalização econômica, é que o Estado se posta sobre verdadeiros desafios externos à soberania fiscal, que se reporta, de um lado, à subsistência do Estado moderno e de outro a manifestação desse mesmo Estado na forma que assumiu na segunda metade do

---

[39] ANDERSON, Perry et al. Balanço do neoliberalismo. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-23, 1995, p. 2.
[40] ANDERSON, Perry et al. Balanço do neoliberalismo. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-23, 1995, p. 2.
[41] ANDERSON, Perry et al. Balanço do neoliberalismo. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-23, 1995, p. 2.
[42] ANDERSON, Perry et al. Balanço do neoliberalismo. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-23, 1995, p. 2.

século XX, democracia com maior participação popular.[43] As propostas iniciais consistiram na descentralização e na participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas. Em complemento, foram introduzidas na agenda preocupações com a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações do Estado, alinhadas a qualidade dos serviços públicos.[44]

Este processo de personificação da globalização no Brasil traz uma dupla consequência: a) estimula o crescimento do Terceiro Setor, com o extraordinário aumento de organizações da sociedade civil, que passam a ter um papel cada vez mais destacado na construção da cidadania, o que é positivo, uma vez que fortalece o sentido de co-responsabilidade social; b) tende a delegar ao Terceiro Setor políticas públicas enfraquecidas e esvaziadas no âmbito estatal, ou seja, é como se o Estado tencionasse deslocar para o Terceiro Setor a responsabilidade no campo das políticas públicas sociais, o que lança o desafio de não delegar a este setor o que deve ser próprio do Estado e peculiar, já que não é vocação do Terceiro Setor a responsabilidade por políticas públicas universais.[45]

Neste contexto, a implementação dos direitos humanos está condicionada, de um lado, a existência de um Estado forte no campo das políticas públicas, e, de outro, a vitalidade da sociedade civil como agente transformador do Estado e do mercado. Reitere-se, o legado da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena de 1993, ao afirmar a relação indissociável entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento. A realização dos direitos humanos há que celebrar o encontro destes valores, sob a inspiração do princípio da prevalência da dignidade humana e sob o protagonismo de uma sociedade civil vigilante, ativa, plural e emancipatória.[46]

Por sua vez, diante das transformações e crises do Estado social, o constitucionalismo moderno encontra-se inserido dentro de uma crise constitucional promovida pelo neoliberalismo provocando um processo de desconstitucionalização

---

[43] NABAIS, José Casalta. Por um estado fiscal suportável: Estudos de direito fiscal. Coimbra: Almedina, 2005, p. 20.
[44] OLIVEIRA, G. J. de. Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II (recurso eletrônico). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, p. 5.
[45] PIOVESAN, Flavia; BARBIERI, Carla Bertucci. Organizadores: Cristiano Carvalho; Marcelo Magalhães Peixoto. Aspectos jurídicos do terceiro setor. 2. ed., revisada e atualizada. São Paulo: MP Ed., 2008, p. 121-122.
[46] PIOVESAN, Flavia; BARBIERI, Carla Bertucci. Organizadores: Cristiano Carvalho; Marcelo Magalhães Peixoto. Aspectos jurídicos do terceiro setor. 2. ed., revisada e atualizada. São Paulo: MP Ed., 2008, p. 121-122.

e uma desregulamentação, o que vem a refletir nas promessas democráticas.[47] Dessa forma percebe-se o descompasso entre as promessas constitucionais e as possibilidades reais e materiais de sua realização. O projeto constitucional vê-se confrontado com a finalidade de transformação social, mormente quanto à inclusão social, como projeto político-constitucional e de outro lado, delimitados com as proteções, resguardos e salvaguardas impostas por uma economia capitalista que, não mais podendo excluir totalmente, estabelece limites às possibilidades de concretização de tal projeto, naquilo que restou do capitalismo de produção, e descomprometido totalmente naquilo que se apresenta agora como capitalismo financeiro, ou seja, vive-se a tensão entre política de inclusão e economia de exclusão.[48]

A Constituição Federal de 1988 incorporou os fundamentos que alicerçam a atuação estatal desenvolvimentista permitindo, através de uma interpretação sistemática de suas normas, a abertura do espaço público não-estatal, em que se insere o Terceiro Setor ou, como dito, as atividades voluntárias desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil, a começar pela instituição do Estado Democrático de Direito (art. 1º[49], caput, CF).[50] Já numa carência de recursos financeiros, necessidade de desenvolvimento e atendimento às necessidades fundamentais cada vez mais urgentes, abre-se então, a possibilidade constitucional da sociedade em si poder atuar de forma a somar ações em prol da comunidade ao lado do Estado.

A democracia pressupõe que os próprios cidadãos busquem a concreção do interesse coletivo e se organizem para tanto. Afinal, nos dizeres de Regina Maria Macedo Nery Ferrari, “a democracia corporifica-se como um processo dinâmico, próprio de uma sociedade que aceita o desenvolvimento do cidadão, proporcionando sua participação no processo político em condições de igualdade, o que se reflete no

---

[47] MORAIS, José Luis Bolzan de. As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 53.

[48] MORAIS, José Luis Bolzan de. As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 53.

[49] “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019) V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (...)”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 de mai de 2021.

[50] OLIVEIRA, G. J. de. Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II (recurso eletrônico). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, p. 5.

campo econômico, político, social e jurídico".[51]

Em complemento, tem-se a cidadania que submete o funcionamento do Estado a vontade popular manifestada indiretamente por meio de representantes eleitos e também diretamente, acolhendo os mecanismos da democracia participativa ao integrar o cidadão no exercício da atividade estatal (art. 1º, II e parágrafo único, CF[52]). Com os ideais democráticos e o protagonismo do cidadão na efetivação das necessidades públicas, a ordem constitucional legitima a incorporação ativa da sociedade civil na provisão dos serviços.[53] Claro que numa condição de complementação das atribuições do Estado e não tomando para si a responsabilidade para tal exercício do direito fundamental, até porque, nos termos do art. 175[54], da Constituição Federal, incumbe ao Estado a prestação de serviços públicos.

Com tal reconhecimento, o Estado é capaz de identificar pontos de interlocução em que a sociedade civil exerça com eficácia certa competência e em nível inferior e local em relação à Administração Pública, outorgando a ela a possibilidade de distribuir as competências que lhe são atribuídas pela lei para que possa maximizar sua função administrativa e atingir a todos os indivíduos singularmente.[55]

Assim, esse é o pano de fundo para se tratar das entidades que integram o Terceiro Setor no Brasil. Como já se disse,[56] tais entidades não representam novidades intrínsecas do ponto de vista organizacional. São entidades privadas que assumem formas organizacionais conhecidas há bastante tempo e compatíveis com a ausência do escopo do lucro: fundações privadas ou associações civis. O que existe de novidade é a qualificação jurídica que será atribuída a tais entidades e o respectivo regime jurídico consagrado em leis especiais. Muito embora sejam pessoas da

---

[51] OLIVEIRA, G. J. de. Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II (recurso eletrônico). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, p. 5.

[52] "Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) II - a cidadania; (...)". Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 de mai de 2021.

[53] OLIVEIRA, G. J. de. Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II (recurso eletrônico). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, p. 5.

[54] "Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos". Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 de mai de 2021.

[55] OLIVEIRA, G. J. de. Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II (recurso eletrônico). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, p. 7.

[56] Marco teórico do Terceiro Setor no Brasil após o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de novembro de 1995.

iniciativa privada, não integrantes da Administração Pública Indireta, as entidades do Terceiro Setor formalizam vínculos com o Estado (lei, contrato de gestão e termo de parceria) e dele recebem benefícios. Tal parceria acaba por influenciar o regime jurídico dessas pessoas, fazendo incidir, quando expressamente previsto no ordenamento, normas de caráter público.[57]

Importante destacar as principais características das entidades do Terceiro Setor: são criadas pela iniciativa privada, não possuem finalidade lucrativa, não integram a Administração Pública Indireta, prestam atividades privadas de relevância social, possuem vínculo legal ou negocial com o Estado e benefícios públicos.[58]

No Terceiro Setor cabe ressaltar as instituições privadas de interesse público que desempenham papel fundamental na sociedade, suprindo a ineficácia ou a complementariedade do primeiro setor na busca do bem estar da população. Nesse Setor há o desempenho de atividades de interesse público, mas sob o regime de direito privado, sem a intervenção direta do Estado, que no máximo, o incentiva. Embora exerçam atividades de interesse público, não se deve falar que as entidades do Terceiro Setor sejam entidades públicas, no sentido mais restrito da palavra. Essas entidades não são pessoas jurídicas de direito público, uma vez que, apesar de suprirem uma ineficácia ou presentes no caráter de complementação do Estado em atividades possíveis de terem finalidade pública não se identificam com ele, ou com o regime a que o Estado está sujeito. Ainda que haja um reconhecimento da utilidade pública das entidades do Terceiro Setor, não se deve falar em natureza pública das entidades do Terceiro Setor. Todas essas qualificações têm sua importância, mas, sendo entidades de direito privado, elas não influem na natureza das entidades do Terceiro Setor.[59]

As áreas de atuação solidária entre o Estado e a sociedade civil estão definidas no Título VIII[60] da Constituição de 1988 que dispõe sobre a ordem social e revela a solidariedade das organizações da sociedade civil com o Estado nos segmentos, quais sejam: saúde (CF, art. 198, III c/c art. 199, caput e § 1º), assistência

---

[57] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Organização administrativa. 4. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, p. 382-383.
[58] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Organização administrativa. 4. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, p. 382-383.
[59] TOMAZETTE, Marlon. Coordenadores: Cristiano Carvalho; Marcelo Magalhães Peixoto. Aspectos jurídicos do terceiro setor. 2. ed., revisada e atualizada. São Paulo: MP Ed., 2008, p. 333.
[60] Título VIII. Da Ordem Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 de mai de 2021.

social (CF, art. 204, II), educação (CF, art. 205, caput), cultura (CF, art. 215, § 1º), desporto e lazer (CF, art. 217), ciência e tecnologia (CF, art. 218), meio ambiente (CF, art. 225), família, criança, adolescente, jovem e idoso (CF, art. 227, § 1º) e índios (CF, arts. 231 e 232).[61] Nestas atividades, o texto constitucional permite a ação e organização voluntária dos cidadãos para provisão dos serviços, que, por sua vez, só se torna possível em decorrência de outro princípio constitucional referente à livre associação (CF, art. 5º, XVII a XXI).[62]

Faz-se aqui um parênteses para enfatizar a participação da sociedade civil junto ao Terceiro Setor na Administração Pública como importante instrumento de salvaguardar as condições e circunstâncias que garantem a amplitude e o alcance/desenvolvimento do processo democrático. Por mais valiosa que a democracia seja como uma fonte fundamental de oportunidade social (reconhecimento que pode requerer uma defesa vigorosa), existe ainda a necessidade de examinar os caminhos e os meios para fazê-la funcionar bem, para realizar seus potenciais. A realização da justiça social depende não só de formas institucionais (incluindo regras e regulamentações democráticas), mas também da prática efetiva.[63] Sem a capacidade do cidadão exercer de fato sua cidadania, seus direitos e deveres, e perceber o funcionamento do Estado como agente capaz de melhorar as condições de vida, torná-la digna, abre-se espaço então para injustiças, exclusões e negação da própria razão de existência da figura do Estado democrático.

Dito isso, para melhor compreensão da participação do Terceiro Setor na sociedade, segue de forma simplificada quem compõe cada setor:

1º Setor: órgãos vinculados ao Poder Público, em todas as esferas (municipal, estadual e federal);

2º Setor: empresas privadas com fins lucrativos;

Setor 2.5 (lê-se Dois e Meio): negócios sociais, isto é, empresas que

---

[61] OLIVEIRA, G. J. de. Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II (recurso eletrônico). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, p. 7.

[62] OLIVEIRA, G. J. de. Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II (recurso eletrônico). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, p. 8. "Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; (...) XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente (...)". Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 de mai de 2021.

[63] SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade / Amartya Sen; tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 207-209.

investem seus lucros para gerar impacto social. Em termos jurídicos, encaixam-se no 2º Setor.

3º Setor: fundações privadas, associações e organizações religiosas.[64]

Ainda no que tange a formação do Estado, é possível distinguir quatro setores conforme classificação apresentada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado:[65]

Núcleo Estratégico: corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É portanto o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.[66]

Atividades Exclusivas: é o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.[67]

Serviços não Exclusivos: corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Entretanto, os serviços que envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, produzem ganhos que não podem ser apropriados exclusivamente pelo mercado. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.[68]

Produção de Bens e Serviços para o Mercado: corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de

---

[64] O que é Terceiro Setor? Observatório do 3° Setor, 2020. Disponível em: < https://observatorio3setor.org.br/o-que-e/>. Acesso em: 01 de mai. De 2020.
[65] Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, 1995, p. 41.
[66] Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, 1995, p. 41.
[67] Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, 1995, p. 41.
[68] Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, 1995, p. 41-42.

infra-estrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida.[69]

O aparelho do Estado é regido basicamente pelo Direito Constitucional e pelo Direito Administrativo, enquanto que o Estado é fonte ou sancionador e garantidor desses e de todos os demais direitos. Quando se soma ao aparelho do Estado todo o sistema institucional-legal, que regula não apenas o próprio aparelho Estatal, mas toda a sociedade, temos o Estado, por isso a divisão e distinção dos setores que formam o Aparelho Estatal, seja em seu núcleo, atividades, serviços e produção de bens. Destaque para os Serviços Não Exclusivos que no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado enquadrou as atividades praticadas pelo Terceiro Setor.[70]

Diante desse estudo apresentado é possível avaliar as parcerias como alternativa que possam somar esforços na realização de direitos fundamentais até então inexistentes para algumas parcelas da população. Cabe realizar o aprofundamento das atividades administrativas realizadas pelo Estado junto às entidades do Terceiro Setor, direcionadas para o atendimento das necessidades sociais elementares, por conseguinte uma vida digna.[71]

A análise gráfica a seguir exemplifica e descreve o estudo feito a partir das restrições críticas que afetem as condições de vida, preferencialmente indicadores e dimensões que captem acessos que não dependem exclusivamente do rendimento, uma vez que já apresentam correlação com ela. O objetivo é observar a quantidade (e/ou proporção) de pessoas com alguma restrição no acesso a essas dimensões da concretização de alguns direitos fundamentais. Para esse exercício, foram consideradas restrições de acesso em cinco dimensões, disponíveis com os dados coletados pela PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio) Contínua de 2017 e 2018:[72]

• À educação: crianças e adolescentes de 6 à 14 anos de idade que não frequentavam escola, pessoas de 15 anos ou mais de idade analfabetas, e pessoas de 16 anos ou mais de idade que não possuíam ensino fundamental completo.

---

[69] Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, 1995, p. 42.
[70] Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, 1995, p. 41.
[71] PAREJO, Luciano Alfonso. Derecho Administrativo. Barcelona: Ariel, 2003, p. 640.
[72] Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019 / IBGE, coordenação de População e Indicadores sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019, p. 71.

• À proteção social: pessoas que satisfaziam simultaneamente à duas condições a seguir: i) residentes em domicílios onde não havia nenhum morador de 14 anos ou mais de idade que contribuía para instituto de previdência em qualquer trabalho ou era aposentado/pensionista; ii) domicílios com rendimento domiciliar *per capita* inferior a ½ salário mínimo, e com nenhum membro recebendo rendimentos de outras fontes, o que inclui programas sociais.

• À moradia adequada: pessoas residindo em domicílios com uma ou mais das inadequações a seguir: sem banheiro de uso exclusivo do domicílio, com paredes externas construídas predominantemente com materiais não duráveis, com adensamento excessivo ou com ônus excessivo com aluguel.

• Aos serviços de saneamento básico: pessoas residentes em domicílios que não tinham acesso simultâneo a três serviços de saneamento definidos por coleta direta ou indireta de lixo, abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede coletora ou pluvial.

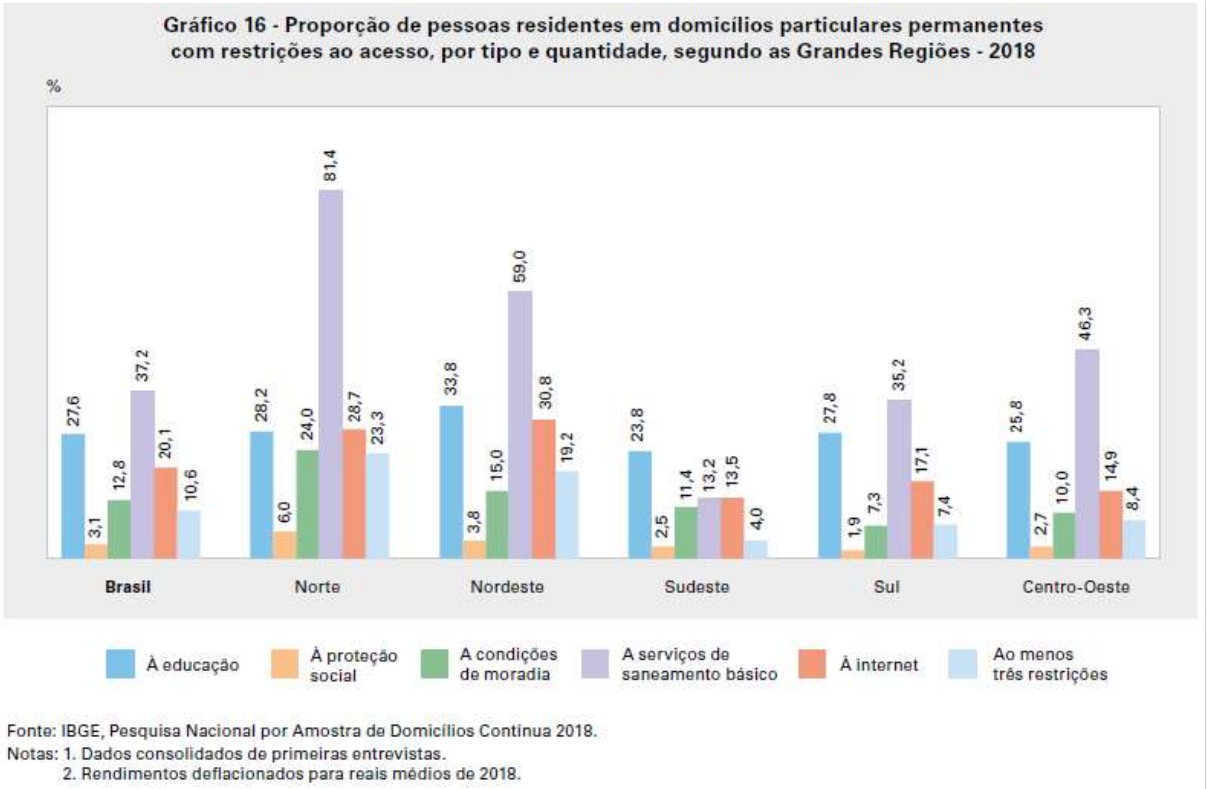
• À Internet: pessoas residentes em domicílios sem acesso à internet.

Dentre os institutos de estatística vale destacar o caso mexicano que desenvolveu por meio de um acordo de colaboração entre o Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef e o *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarollo Social – Coneval* critérios e delineamentos para a medição da pobreza baseados na *Ley General de Desarrollo Social - LGDS*. No exercício a ser apresentado buscou-se verificar a realização de direitos previstos nas legislações e normas nacionais e explorar situações em que mesmo se o indivíduo possuir rendimento suficiente para superar a linha de pobreza essa pessoa possa sofrer restrições que prejudicam seu desenvolvimento e inserção na sociedade.[73]

Diante dos critérios acima considerados, em 2018, no Brasil, 27,6% das pessoas possuíam restrição à educação, 3,1% à proteção social, 12,8% às condições de moradia, 37,2% aos serviços de saneamento básico e 20,1% à Internet. Os indicadores apresentaram pouca variação em relação ao ano anterior, por se tratarem de indicadores essencialmente estruturais, exceção feita à restrição à Internet que apresentou valores decrescentes em decorrência de sua disseminação, fenômeno relativamente recente. Abordando as diferenças geográficas, as regiões Norte e Nordeste apresentaram percentuais superiores às demais regiões para todas as

[73] Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019 / IBGE, coordenação de População e Indicadores sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019, p. 72.

dimensões propostas. Em torno de 23,3% da população do Norte e 19,2% da população do Nordeste possuíam ao menos três das cinco restrições consideradas, percentuais superiores ao observado no Centro-Oeste (8,4%), Sul (7,4%) e Sudeste (4,0%). Para o Brasil, esse percentual passou de 12,0% em 2017, para 10,6% em 2018.[74] Segue gráfico para melhor compreensão:




Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2018.
Notas: 1. Dados consolidados de primeiras entrevistas.
2. Rendimentos deflacionados para reais médios de 2018.

Além das diferenças regionais, conforme visto no tocante à pobreza monetária, alguns grupos populacionais também são mais afetados que outros na análise de restrições. Homens e mulheres pretos ou pardos têm restrições em maior proporção quando comparados a homens e mulheres brancos para todas as dimensões analisadas. Pretos ou pardos tinham maiores restrições à Internet (23,9%), saneamento básico (44,5%), educação (31,3%), condições de moradia (15,5%) e à proteção social (3,8%). Todos esses valores estão acima dos percentuais registrados para homens ou mulheres brancas. Dentre as posições na ocupação, cerca de metade (50,7%) dos trabalhadores domésticos possuíam restrição à educação, enquanto dentre militares e funcionários públicos essa proporção era de 5,2%. Já em relação aos serviços de saneamento básico e à Internet, os trabalhadores familiares auxiliares eram o grupo que apresentava maior proporção

[74] Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019 / IBGE, coordenação de População e Indicadores sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019, p. 72.

com tais restrições, 72,1% e 35,2%, respectivamente.[75] Segue tabela para melhor compreensão:

**Tabela 3 - Proporção de pessoas residentes em domicílios com restrição de acesso a serviços, com indicação da média de serviços restritos, segundo características selecionadas de pessoas e domicílios - 2018**

(continua)

| Características selecionadas de pessoas e domicílios | Pessoas residentes em domicílios | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Total (1 000) | Porporção com restrição de acesso (%) | | | |
| | | A educação | A proteção social | A condições de moradia | A serviços de saneamento básico |
| **Total** | **207 853** | **27,6** | **3,1** | **12,8** | **37,2** |
| **Sexo** | | | | | |
| Homens | 100 333 | 28,6 | 3,3 | 12,8 | 38,5 |
| Mulheres | 107 521 | 26,7 | 2,9 | 12,8 | 36,1 |
| **Cor ou raça (1)** | | | | | |
| Brancos | 89 663 | 23,0 | 2,2 | 9,2 | 27,9 |
| Pretos ou pardos | 115 965 | 31,3 | 3,8 | 15,5 | 44,5 |
| **Sexo e cor ou raça (1)** | | | | | |
| Homens brancos | 42 402 | 23,3 | 2,2 | 9,0 | 29,0 |
| Homens pretos ou pardos | 56 876 | 32,6 | 4,1 | 15,6 | 45,6 |
| Mulheres brancas | 47 261 | 22,7 | 2,2 | 9,4 | 26,9 |
| Mulheres pretas ou pardas | 59 089 | 30,0 | 3,6 | 15,4 | 43,5 |
| **Posição na ocupação** | | | | | |
| Empregado | 92 333 | 26,0 | 9,1 | 9,4 | 33,3 |
| Com carteira de trabalho assinada | 34 128 | 16,5 | - | 8,1 | 23,8 |
| Sem carteira de trabalho assinada | 14 034 | 30,1 | 5,7 | 12,2 | 42,6 |
| Trabalhador doméstico | 6 233 | 50,7 | 5,4 | 13,4 | 37,5 |
| Militar ou funcionário público estatutário | 7 900 | 5,2 | - | 3,0 | 30,0 |
| Empregador | 4 484 | 16,8 | 0,9 | 4,2 | 24,5 |
| Conta própria | 23 425 | 38,2 | 5,9 | 11,4 | 39,6 |
| Trabalhador familiar auxiliar | 2 129 | 39,6 | 6,7 | 15,0 | 72,1 |
| **Moradores em arranjos domiciliares do tipo** | | | | | |
| Unipessoal | 11 041 | 49,2 | 2,1 | 13,2 | 31,4 |
| Casal sem filho | 30 386 | 42,7 | 2,5 | 6,1 | 36,3 |
| Casal com filho(s) | 118 649 | 21,8 | 3,4 | 13,8 | 39,7 |
| Arranjo formado por mulher sem cônjuge e com filho(s) até 14 anos | 11 585 | 15,7 | 3,7 | 27,1 | 37,4 |
| Arranjo formado por mulher branca sem cônjuge e com filho(s) até 14 anos | 3 609 | 12,3 | 3,6 | 23,7 | 27,9 |
| Arranjo formado por mulher preta ou parda sem cônjuge e com filho(s) até 14 anos | 7 825 | 17,4 | 3,7 | 28,4 | 41,8 |
| Outros | 36 193 | 31,4 | 2,6 | 10,2 | 31,8 |

[75] Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019 / IBGE, coordenação de População e Indicadores sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019, p. 73.

**Tabela 3 - Proporção de pessoas residentes em domicílios com restrição de acesso a serviços, com indicação da média de serviços restritos, segundo características selecionadas de pessoas e domicílios - 2018**

(conclusão)

| Características selecionadas de pessoas e domicílios | Pessoas residentes em domicílios | | |
|---|---|---|---|
| | Porporção com restrição de acesso (%) | | |
| | À Internet | A ao menos três serviços | Média de serviços restritos |
| **Total** | **20,1** | **10,6** | **1,0** |
| **Sexo** | | | |
| Homens | 20,8 | 11,6 | 1,0 |
| Mulheres | 19,5 | 9,7 | 1,0 |
| **Cor ou raça (1)** | | | |
| Brancos | 15,2 | 6,4 | 0,8 |
| Pretos ou pardos | 23,9 | 13,9 | 1,2 |
| **Sexo e cor ou raça (1)** | | | |
| Homens brancos | 15,4 | 7,0 | 0,8 |
| Homens pretos ou pardos | 24,8 | 15,0 | 1,2 |
| Mulheres brancas | 15,1 | 5,9 | 0,8 |
| Mulheres pretas ou pardas | 23,0 | 12,7 | 1,2 |
| **Posição na ocupação** | | | |
| Empregado | 13,7 | 10,1 | 0,9 |
| Com carteira de trabalho assinada | 7,3 | 2,3 | 0,6 |
| Sem carteira de trabalho assinada | 19,1 | 13,2 | 1,1 |
| Trabalhador doméstico | 20,6 | 12,7 | 1,3 |
| Militar ou funcionário público estatutário | 5,3 | 1,2 | 0,4 |
| Empregador | 4,8 | 2,6 | 0,5 |
| Conta própria | 20,5 | 14,4 | 1,2 |
| Trabalhador familiar auxiliar | 35,2 | 26,1 | 1,7 |
| **Moradores em arranjos domiciliares do tipo** | | | |
| Unipessoal | 48,6 | 20,7 | 1,4 |
| Casal sem filho | 30,8 | 15,9 | 1,2 |
| Casal com filho(s) | 15,3 | 9,1 | 0,9 |
| Arranjo formado por mulher sem cônjuge e com filho(s) até 14 anos | 18,7 | 8,9 | 1,0 |
| Arranjo formado por mulher branca sem cônjuge e com filho(s) até 14 anos | 13,7 | 6,2 | 0,8 |
| Arranjo formado por mulher preta ou parda sem cônjuge e com filho(s) até 14 anos | 20,8 | 10,2 | 1,1 |
| Outros | 19,0 | 8,5 | 1,0 |

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2018. Consolidado de primeiras entrevistas.

Nota: Rendimentos deflacionados para reais médios de 2018.

(1) Não são apresentados resultados para amarelos, indígenas e pessoas sem declaração de cor ou raça.

Tais atividades do Terceiro Setor dirigem-se aos particulares em geral. É importante frisar que elas dependem do exercício de outras atividades preparatórias, que devem ser adotadas internamente (dentro do aparato estatal), tais como a gestão

de recursos orçamentários e do patrimônio público. No Brasil apesar das diferentes nomenclaturas encontradas na doutrina, merece destaque a classificação defendida por Carlos Ari Sundfeld[76] que identifica três setores na teoria da ação administrativa: administração de gestão: envolve basicamente a prestação de serviços públicos e de serviços sociais bem como o exercício de atividade econômica; administração fomentadora: corresponde a função de indução dos particulares por meio de incentivos e estímulos a adotar certos comportamentos; e administração ordenadora: pressupõe o exercício do poder de autoridade do Estado para regular o setor privado. As atividades administrativas independentemente da classificação adotada são consideradas instrumentos para a satisfação dos direitos fundamentais.[77]

Quanto ao Direito Administrativo a nova ordem constitucional também fez significativas alterações interpretativas para com as parcerias. Aos poucos se abandona a concepção reducionista do Direito herdada do positivismo jurídico, reconhecendo-se como a arte integrante do ordenamento jurídico não só a lei formal, mas também os princípios constitucionais expressos e implícitos e os direitos humanos dos tratados internacionais.[78] Amplia-se assim o conjunto de deveres jurídicos aos quais a Administração deve obediência. De uma legalidade estrita se passa a uma legalidade ampla. Diz-se a partir daí que a Administração se encontra subordinada ao princípio da juridicidade. Significa que embora respeitados os trâmites formais exigidos pela lei para a prática do ato, desenvolvimento do procedimento ou celebração do contrato administrativo, sua validade pode ainda ser questionada por ofensa aos princípios da moralidade, publicidade, impessoalidade, eficiência, segurança jurídica, entre tantos outros.[79]

Cumpre agora investigar qual é a extensão dos deveres de atuação da Administração Pública com vistas à satisfação desses direitos. É preciso avaliar se de acordo com a concepção de justiça social presente na atual Constituição a Administração Pública brasileira deve limitar-se a conceder ao cidadão o mínimo

---

[76] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Organização administrativa. 4. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, p. 30.

[77] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Organização administrativa. 4. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, p. 30.

[78] HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 348-349, jan./jun. 2013.

[79] HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 348-349, jan./jun. 2013.

necessário para o exercício de suas liberdades bastando conferir a todos iguais oportunidades como ponto de partida, ou se, mais do que isso, a ela incumbe fornecer-lhes prestações maximizadas para a plena efetivação dos seus direitos econômicos e sociais reduzindo as distâncias entre as posições sociais existentes.[80]

A igualdade de oportunidades propugna que deve ser garantido idêntico estágio inicial para todos, possibilitando com isso a chance de se acender às posições sociais mais avantajadas. Se não houver essa igualização do ponto de partida, os que largaram antes por conta de benefícios naturais ou sociais terão maiores oportunidades de conquistar as posições mais privilegiadas, ao passo que aqueles que iniciaram o seu caminho em piores condições terão extrema dificuldade ou mesmo impossibilidade de alcançar os mesmos fins. O que o mínimo existencial pretende proporcionar é justamente isso: condições iniciais iguais para todos, de vida minimamente digna, capazes de permitir o exercício das liberdades por cada indivíduo que conforme o seu mérito e em virtude da igual oportunidade de chances conferida aos demais irá buscar os seus objetivos dentro de um quadro social considerado justo. Alguns autores, como Ana Paula de Barcellos e Federico Saggese, chegam a mencionar “expressamente a fundamentação do mínimo existencial na noção de igualdade de oportunidades”. Outros, de modo implícito, acabam remetendo a essa ideia quando fundamentam o mínimo existencial na noção de liberdade fática ou liberdade real.[81] Costuma-se argumentar, dessa maneira, que nos Estados Democráticos contemporâneos é necessário reconhecer o direito dos cidadãos a receberem do Estado prestações positivas que possam lhe assegurar as condições iniciais da liberdade. A concepção de liberdade fática ou de liberdade real pode ser expressada da seguinte forma: sem que tenha satisfeitas suas necessidades básicas, dificilmente o indivíduo terá condições de usufruir de sua liberdade e construir os caminhos para o seu desenvolvimento como ser humano e como parte da sociedade.[82] Desta forma o Terceiro Setor atuante nas diversas áreas sociais oportuniza aos membros da sociedade condições de acesso a prática da cidadania,

[80] HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 370, jan./jun. 2013.
[81] HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 374-375, jan./jun. 2013.
[82] HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 374-375, jan./jun. 2013.

não somente com seus deveres, mas direitos que por consequência enaltecem a liberdade acima citada.

O combate à pobreza absoluta ou miséria, entende-se ser imperativo ao Estado, deve ser feito através dos instrumentos de garantia do mínimo existencial, compreendido como um conjunto de prestações estatais aptas a prover condições mínimas de existência digna ao cidadão, ao passo que a erradicação da pobreza relativa deve ser feita através de políticas públicas progressivas que atendam os direitos sociais na máxima medida possível. A linha tênue entre quais prestações satisfazem estritamente o mínimo existencial e quais ações estatais estão voltadas a atender aos direitos sociais em um padrão mais elevado faz com que o Estado, muitas vezes, adote políticas públicas que não fazem essa diferença, permitindo que a classe média e os pobres recebam tratamento preferencial diante dos miseráveis, o que é criticado.[83] Por isso a importância do controle/fiscalização do gasto público nas parcerias realizadas com o Estado cujo assunto será abordado no próximo capítulo.

É nessa conjuntura que o Direito Administrativo pátrio caminha na corrente do Direito Administrativo neoliberal que ganhou corpo na década de 1990, para a consolidação contemporânea de um Direito Administrativo social.[84] A formulação de uma política nacional de desenvolvimento reclama uma postura ativa e coordenadora do Estado, a qual desapareceu das considerações governamentais com o neoliberalismo. O Poder Público não pode restringir-se apenas em regular e fomentar os agentes econômicos privados. O art. 174[85] da Constituição Brasileira impõe o dever de instituir um planejamento, mediante a conjugação de esforços entre o Poder Executivo e Legislativo, que logre concretizar os objetivos previstos no texto constitucional, vinculando as previsões orçamentárias à sua consecução.[86] O orçamento público necessita estar intimamente ligado ao atendimento dos direitos

[83] HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 376, jan./jun. 2013.
[84] HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 390, jan./jun. 2013.
[85] "Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado". Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 de mai de 2021.
[86] HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 390, jan./jun. 2013.

fundamentais dos sujeitos, estando as necessidades populacionais representadas pela voz do legislativo e o executivo concretizando essas vontades mediante o gasto público de forma eficiente e responsável junto aos objetivos constitucionais estabelecidos. Nesse aspecto o Terceiro Setor, cujo recebe recursos públicos, deverá estar intimamente ligado às políticas de desenvolvimento social do qual o Estado como ente planejador das ações de desenvolvimento social se apresenta.

O tema do desenvolvimento e dos direitos fundamentais econômicos e sociais deve, portanto, integrar a agenda do Direito Administrativo social hodierno, impactando sobre os tópicos essenciais desse ramo jurídico, tais como a organização administrativa, os serviços públicos, as políticas públicas e a intervenção do Estado na atividade econômica das parcerias por exemplo. Somente assim será possível transformar efetivamente as estruturas socioeconômicas da realidade brasileira, propiciando uma atuação estatal que não se limite a assegurar um mínimo necessário para o exercício das liberdades.[87] Por imposição constitucional, impende que a Administração Pública assuma um perfil inclusivo e vá além, reduzindo as desigualdades sociais, regionais e construindo, nos termos do Art. 3º[88] da Constituição, não apenas uma sociedade livre, mas também justa e solidária.[89]

O Direito Administrativo, sendo um dos ramos de relevante importância para regular atividades do Terceiro Setor, precisa estar totalmente alinhado com os preceitos constitucionais para corroborar na promoção de uma vida digna e somar na concretização efetiva dos direitos fundamentais sociais. Portanto as modalidades de parcerias possíveis no Terceiro Setor, para busca da efetivação de direitos fundamentais sociais será objeto de estudo no próximo capítulo. De forma a evidenciar que o pano de fundo da pesquisa tem por objeto entender o Terceiro Setor "(...) não como substitutivo da atuação direta do Estado na garantia de direitos fundamentais, mas como instituto típico de um Direito Administrativo Social, voltado a

---

[87]HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 392, jan./jun. 2013.

[88] Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 de mai de 2021.

[89] HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 392, jan./jun. 2013.

assegurar o desenvolvimento nacional, mediante ação conjunta do Estado com os cidadãos".[90]

[90] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Fomento: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Íthala, 2019, p. 102.

# 2. MODALIDADES DE PARCERIAS NO ESTADO MODERNO BRASILEIRO PARA O TERCEIRO SETOR

## 2.1 ATUAÇÃO DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL NAS PARCERIAS

O cerne das características compostas no setor não governamental, autogovernado e não lucrativo, cujas foram objeto de discussão no IV Encontro Ibero-Americano, considerou que existe uma grande dificuldade em determinar um conceito racional e preciso nas parcerias consideradas integrantes do Terceiro Setor, por tratar-se de organizações que ora se aproximam mais do Estado ora do mercado privado.[91]

Diante dessa questão, foi realizado um estudo comparativo relacionando as ações do Terceiro Setor e do Estado no Brasil e nos Estados Unidos. Nos EUA "(...) há uma tradição de interação, em parte fruto da cultura associativista do país. Já, no Brasil, sempre houve o relacionamento entre as agências públicas e o atualmente chamado Terceiro Setor, mas ele resulta de uma política assistencialista com critérios pouco universalistas."[92] Portanto, Carla Bertucci Barbieri, destaca que toda a bibliografia (norte-americana e brasileira) aponta para a diversidade da composição do Terceiro Setor nos dois países, como segue trechos desse estudo:

> "Nos EUA, sabe-se que as agências públicas relacionam-se indiscriminadamente com todos os tipos de organização que prestam serviços sociais e que aqui, no Brasil, tradicionalmente, o Estado se relaciona com mais intensidade com apenas uma parte desse setor: as entidades assistenciais. O estabelecimento de parcerias com as organizações Não-Governamentais é recente no Brasil, já que o perfil de prestadoras de serviços também data dos últimos anos. O próximo fator comparativo refere-se aos mecanismos de controle e avaliação dessa relação. Para os norte-americanos, eles encontram-se sempre garantidos nos convênios, e seu objetivo é o de obter avaliações externas, realizadas por terceiros. Já no Brasil, tais mecanismos são praticamente inexistentes e somente agora alguns setores atentam para a sua importância. Ainda são encontradas certas resistências, pois o conhecimento de deficiências pode significar interferências, tanto nas agências públicas quanto nas entidades. As coincidências entre os dois países: as verbas governamentais tendem a ser a principal fonte de renda das entidades. Uma diferença importante é que a receita das entidades norte-americanas é mais diversificada, e elas conseguem atrair um montante de recursos maior para seus programas".[93]

---

[91] PIOVESAN, Flavia; BARBIERI, Carla Bertucci. Organizadores: Cristiano Carvalho; Marcelo Magalhães Peixoto. Aspectos jurídicos do terceiro setor. 2. ed., revisada e atualizada. São Paulo: MP Ed., 2008, p. 111. Disponível em: https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/7596/1/Carla%20Bertucci%20Barbieri.pdf. Acesso em: 09 de mai. de 2021.

[92] BARBIERI, Carla Bertucci. Terceiro Setor: desafios e perspectivas constitucionais. Mestrado em Direito. Pontifícia Universidade Católica. São Paulo, 2006, p. 87. Disponível em: https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/7596/1/Carla%20Bertucci%20Barbieri.pdf. Acesso em: 09 de mai. de 2021.

[93] Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. 2. Ed. São Paulo: Ed. SENAC, 2002, p. 188-190. Disponível em:

É possível concluir que a atuação do Estado e da própria sociedade civil nessas organizações do Terceiro Setor são muito mais producentes nos Estados Unidos da América do que no Brasil, por isso retoma-se a ideia de que o Estado interventor e a presença marcante da sociedade civil organizada nas bases estruturais que atendem as demandas fundamentais sociais trazem importantíssima contribuição num país como os Estados Unidos, seja pelo histórico econômico, quem dirá no país como o Brasil de desenvolvimento tardio e carente de equipotencialização das condições sociais de acesso aos cidadãos para o desenvolvimento sustentável.

Na contextualização da presença do Terceiro Setor na sociedade mundial, Carla Bertucci Barbieri, relata que o interesse por questões sociais reflete uma tendência universal:

> "Seja no voluntariado de cunho assistencialista, seja na mobilização em Organizações Não-Governamentais (ONGs), o interesse pelas questões sociais reflete uma tendência mundial. Esta nova e ampla consciência de cidadania tem consequências surpreendentes: uma pesquisa recente, feita nos EUA e na Europa, revelou que ONGs são as novas supermarcas do planeta. A Anistia Internacional aparece como a primeira marca em credibilidade (76% na Europa e 40% nos EUA); a WWF – Wild World Foundation, ONG ambientalista criada na década de 1960 na Suíça e ativa, atualmente, em 96 países, em segundo lugar (67% na Europa e 43% nos EUA), é seguida pelo Greenpeace (outra ONG ambientalista, presente em 40 países, que não aceita doações de governos nem de empresas), que apresentou 62% na Europa e 38% de credibilidade nos EUA. Em quarto lugar vem a empresa Microsoft (46% na Europa e 56% nos EUA). Em quinto, Ford (36% na Europa e 47% nos EUA), e, por fim, em sexto lugar, a Bayer, com 36% de credibilidade na Europa e 53% nos EUA. Ao mesmo tempo em que as ações voluntárias se multiplicavam e as ONGs se tornavam presença marcante, também se faziam claros os malefícios da globalização: agressões ao meio ambiente, miséria e desintegração social. Cada vez mais, segmentos da sociedade civil viram nas grandes corporações as principais beneficiárias do avanço neoliberal. Em face dessa situação, muitas empresas optaram por parcerias com ONGs em ações que visavam a minimizar os danos às comunidades e ao meio ambiente".[94]

De fato, com olhar crítico, essa responsabilidade social das corporações passou a consumir o produto das ONG's, fazendo girar a engrenagem da economia no campo social de assistência e proteção.

O autor Rafael Carvalho Rezende Oliveira, sobre a valorização do Terceiro Setor e o Estado, contempla que o legislador na intenção de tornar viável às parcerias com o Estado além de sua valorização, tem se esforçado para modernizar e tornar

---

https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/7596/1/Carla%20Bertucci%20Barbieri.pdf. Acesso em: 09 de mai. de 2021.

[94] Revista Meio et Mensagem – Caderno Especial: 24 anos, p. 44, 22 abr. 202. Apud NAVES, Rubens. Op. Cit., p. 572. Disponível em: https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/7596/1/Carla%20Bertucci%20Barbieri.pdf. Acesso em: 08 de mai. de 2021.

atraente do ponto de vista social, a legislação para as organizações sem fins lucrativos, nessa ideia o autor completa:

> "O Estado com o intuito de valorizar a sociedade civil, sem fins lucrativos, tem criado qualificações jurídicas de modo a viabilizar o reconhecimento de benefícios públicos e a formalização de parcerias para consecução dos objetivos sociais. Dessa forma, cada Ente Federado, no âmbito de sua autonomia político-administrativa, possui liberdade para criar qualificações jurídicas diversas, não havendo um rol exaustivo e definitivo para tais qualificações. Não obstante a variedade de nomenclaturas e de fontes normativas, merecem destaque as seguintes qualificações jurídicas, como restou referido no primeiro item: (...) as Organizações Sociais (OS) – reguladas pela Lei 9.637/98, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) – reguladas pela Lei 9.790/99 e Decreto nº 3.100/99, as Fundações de Apoio, as Organizações da Sociedade Civil (OSC) – reguladas pela Lei 13.019/2014 e as Entidades Beneficientes de Assistência Social – reguladas pela Lei 12.101" [95].

Saliente-se que a Lei nº 9.637/1998[96] (Organizações Sociais) e a Lei nº 9.790/1999[97] (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) são consideradas leis federais, aplicáveis somente à União, mas nada impede que Estados, Distrito Federal e Municípios instituam, por suas respectivas leis, as qualificações de OS e OSCIP.[98]

Por essa razão, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promulgaram suas respectivas leis sobre terceiro setor:

a) Estados: Acre: Lei nº 1.428/2002 (OSCIP); Amapá: Lei nº 496/2000 (OSCIP) e Lei nº 599/2001 (OS); Amazonas: Lei nº 3.017/2005 (OSCIP); Bahia: Lei nº 8647/2003 (OS); Ceará: Lei nº 12.781/1997 (OS); Espírito Santo: LC nº 158/1999 (OS); Goiás: Lei nº 15.503/2005 (OS) e Lei nº 15.731/2006 (OSCIP); Maranhão: Lei nº 7.066/1998 (OS); Mato Grosso: LC nº 150/2004 (OS) e Lei nº 8.687/2007 (OSCIP); Minas Gerais: Lei nº

---

[95] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Organização administrativa. 4. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, p. 383. Disponível em: http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/14312/material/TERCEIRO%20SETOR%20-%20texto%20prova.docx#:~:text=12.3%20ENTIDADES%20OU%20QUALIFICA%C3%87%C3%95ES%20JUR%C3%8DDICAS,para%20consecu%C3%A7%C3%A3o%20de%20objetivos%20sociais.. Acesso em: 08 de mai. de 2021.

[96] Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. "Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências". Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm>. Acesso em: 26 de mai de 2021.

[97] Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. "Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências." Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm. Acesso em: 26 de mai de 2021.

[98] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 20. Ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 465.

14.870/2003 (OSCIP); Pará: Lei nº 5.980/1996 (OS); Pernambuco: Lei nº 11.743/2000 (OS e OSCIP); Piauí: Lei nº 5.519/2005 (OS); Rio de Janeiro: Lei nº 5.498/2009 (OS) e Lei nº 5.501/2009 (OSCIP); Rio de Janeiro: Lei nº 5.498/2009 (OS) e Lei nº 5.501/2009 (OSCIP); Rio Grande do Norte: LC nº 271/2004 (OS e OSCIP); Rio Grande do Sul: Lei nº 12.901/2008 (OSCIP); Santa Catarina: Lei nº 12.929/2004 (OS); São Paulo: LC nº 846/1998 (OS); Sergipe: Lei nº 5.217/2003 (OS) e Lei nº 5.850/2006 (OSCIP);

b) Distrito Federal: a Lei nº 2.415/1999 (OS);

c) Municípios: Curitiba: Lei nº 9.226/1997 (OS); Fortaleza: Lei nº 8.704/2003 (OS); Rio de Janeiro: Lei nº 5.026/2009 (OS); São Paulo: Lei nº 14.132/2006 (OS).

Além de outras qualificações, tais como as fundações de apoio e as entidades beneficientes de assistência social mencionadas na Lei 8.742/1993[99].

Já Organizações Sociais indicam a qualificação jurídica "organização social", que será conferida por ato administrativo (ato de reconhecimento) às pessoas privadas sem fins lucrativos e que desempenham determinadas atividades de caráter social (ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura, saúde, entre outras atividades previstas em lei), permite a celebração de parceria com o Estado, com o recebimento de benefícios públicos. As organizações sociais são entidades privadas, qualificadas na forma da Lei nº 9.637/1998, que celebram o contrato de gestão com o Estado para cumprimento de metas de desempenho e recebimento de benefícios públicos (ex.: recursos orçamentários, permissão de uso de bens públicos, cessão especial de servidores públicos)[100]. Importante destacar que em âmbito federal, o Decreto 9.190/2017[101]

---

[99] Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **"**Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências". Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 26 de mai de 2021.

[100] STF, ADI 1923/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 254, 17/12/2015, Informativo de Jurisprudência do STF 781.

[101] Decreto nº 9.190, de 1º de novembro de 2017. "Art. 1º O Programa Nacional de Publicização - PNP, destinado à absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos da União pelas organizações sociais qualificadas conforme o disposto na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 e neste Decreto, será implementado de acordo com as seguintes diretrizes: I - alinhamento aos princípios e aos objetivos estratégicos da política pública correspondente, respeitadas as especificidades de regulação do setor; II - ênfase no atendimento ao cliente-cidadão; III - ênfase nos resultados qualitativos e quantitativos, nos prazos pactuados; e IV - controle social das ações de forma transparente. Parágrafo único. A qualificação de entidades privadas sem fins lucrativos como organizações sociais tem por objetivo o estabelecimento de parcerias de longo prazo, com vistas à prestação, de forma contínua, de serviços de interesse público à comunidade beneficiária. Disponível em: <

dispõe sobre o Programa Nacional de Publicização – PNP.[102]

Segundo Bresser Pereira, a proposta deste tipo de organização derivou de figuras semelhantes da Grã-Bretanha, tais como as *quasi autonomous non-governmental organizations*, mais conhecidas como *QUANGOS*.[103]

A administrativista, Maria Coeli Simões Pires, entretanto, afirma que "[...] as Organizações Sociais têm precedentes na própria realidade brasileira, que traz arremedos da figura muito antes da atual reforma".[104]

O ex-ministro da Administração e Reforma do Estado federal destacou que "[...] os hospitais ingleses, após transformados em organizações sociais e integrados em sistema de 'quase mercado', movidos pela competição por verbas públicas, alcançaram elevado patamar de eficiência".[105]

Para Maria Sylvia Di Pietro,[106] "[...] o que serviu de inspiração para o projeto das organizações sociais foram os chamados serviços sociais autônomos [107] (SESI, SESC, SENAI e outros).

Paulo Modesto apresenta como causa da origem da nova legislação "[...] uma das respostas para a crise do título de utilidade pública".[108]

Glaucio Martins Guerra, referindo-se à implementação do modelo das Organizações Sociais, afirma que "(...) a inovação do modelo não está na estrutura

---

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9190.htm. Acesso em: 26 de mai de 2021.

[102] O referido Decreto dispõe sobre as diretrizes para qualificação de OS; a decisão de publicização; as regras para seleção da entidade; a publicização do ato de qualificação; a celebração, execução e avaliação do contrato de gestão; orçamento; e o processo de desqualificação.

[103] A palavra QUANGO é "[...] um termo utilizado para autoridades, conselhos, comissões, corporações, organizações e outras unidades livremente criadas pelo governo moderno que não são nem ministério, nem Estado, nem autoridades locais. [...] Muitas críticas têm sido dirigidas contra a falta de vergonha [shameless way] com a qual os políticos têm usado seu poder de nomear, como membros dessas organizações ou agências, seus amigos políticos, habitualmente com altos salários. Estão entre as piores práticas do nepotismo político". WALKER, David M. Oxford Companion to Law apud GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Democracia, jueces y control de la administración. Reimp. Madrid: Civitas, 2005. p. 104.

[104] PIRES, Maria Coeli Simões. Terceiro setor e as organizações sociais. Boletim de Direito Administrativo. São Paulo, p. 248, abr. 1999.

[105] BRESSER PEREIRA apud PIRES, Maria Coeli Simões. Terceiro setor e as organizações sociais. Boletim de Direito Administrativo. São Paulo, p. 247, abr. 1999.

[106] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 273.

[107] Segundo a autora, os serviços sociais autônomos exercem atividade privada meramente autorizada pelo poder público, ainda que por ele subsidiada por meio de contribuições parafiscais. Como foram citados sob a égide da Constituição de 1946, quando não havia no direito brasileiro a distinção entre administração direta e indireta, até hoje há dificuldade de fixação de sua natureza jurídica. Id., p. 276, 274.

[108] MODESTO, Paulo. Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 214, p. 60-61, out./dez. 1998.

constitutiva da pessoa jurídica, mas sim nos mecanismos de interdependência e colaboração entre a entidade e o poder público".[109]

Para tanto, o Superior Tribunal Federal julgou parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 1923/DF[110], para conferir interpretação conforme à Constituição para que:

> "Observando os princípios do caput do art. 37 da CRFB:
> a) O procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal;
> b) A celebração do contrato de gestão seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal;
> c) As hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei 8.666/1993, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei 9.637/1998, art. 12, § 3º) sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal;
> d) Os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade;
> e) A seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e
> f) Para afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo TCU, da aplicação de verbas públicas".[111]

A elaboração do contrato de gestão deverá observar os princípios da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade etc.) e, ainda, os seguintes preceitos (art. 7º da Lei nº 9.637/1998):[112]

a) 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;

---

[109] GUERRA, Glaucio Martins. Apontamentos sobre o terceiro setor no Brasil: breve análise jurídica. Fórum Administrativo – Direito Público, Belo Horizonte, ano 2, v. 23, p. 1740, jan. 2003.

[110] ADI 1923/DF. Disponível em: < https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjV4MDfsOjwAhX3ErkGHcvyDCoQFjAAegQIAxAD&url=http%3A%2F%2Fwww.stf.jus.br%2Farquivo%2Fcms%2FnoticiaNoticiaStf%2Fanexo%2FVoto__ADI1923LF.pdf&usg=AOvVaw311LkRnGzJDAys-fONAdPI>. Acesso em: 26 de mai de 2021.

[111] Supremo Tribunal Federal. Notícias STF. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto__ADI1923LF.pdf. Acesso em: 08 de mai. de 2021.

[112] Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 7. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/14312/material/TERCEIRO%20SETOR%20-%20texto%20prova.docx#:~:text=12.3%20ENTIDADES%20OU%20QUALIFICA%C3%87%C3%95ES%20JUR%C3%8DDICAS,para%20consecu%C3%A7%C3%A3o%20de%20objetivos%20sociais.>. Acesso em: 08 de mai. de 2021.

b) A estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidos pelos dirigentes e empregados das organizações sociais no exercício de suas funções.

O contrato de gestão será fiscalizado pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada e pelo Tribunal de Contas (arts. 8º e 9º da Lei nº 9.637/1998).[113]

Frise-se que o contrato de gestão celebrado com a organização social não se confunde com o contrato de gestão formalizado com as agências executivas (art. 51, II, da Lei nº 9.649/1998, c/c art. 37, § 8º, da CRFB). Em comum entre esses dois pontos jurídicos, além da nomenclatura, são: a) o conteúdo desses acordos e a fixação de metas de desempenho pelo Estado que devem ser alcançadas por essas pessoas; b) em ambos os casos, não se tem propriamente a figura do contrato, mas sim a de um verdadeiro convênio, tendo em vista a busca por interesses comuns das partes. A diferença principal entre tais contratos reside nas vantagens conferidas às entidades parceiras. No que tange à OS, o contrato de gestão serve para permitir o repasse de benefícios públicos (recursos orçamentários, permissão de uso de bens públicos e cessão especial de servidores públicos) para a parceria privada. A concepção clássica do princípio da legalidade, que, para os particulares, significa que eles podem fazer tudo aquilo que a lei não proibir (autonomia da vontade), ao passo que, para a Administração Pública, denota a ideia de que ela só pode atuar quando expressamente autorizada pela lei (legalidade administrativa). Ora, seria inconcebível pensar em utilizar o contrato de gestão para ampliar a autonomia da OS, pois essa entidade privada já possui autonomia ampla, limitada apenas por expressa previsão no ordenamento jurídico.[114] Por isso decorre a ampla fiscalização não só das instituições públicas próprias do Estado como também da própria sociedade civil organizada para acompanhar a boa aplicação do recursos públicos disponibilizados para tais fins sociais.

A qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público dá

---

[113] Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 7. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/14312/material/TERCEIRO%20SETOR%20-%20texto%20prova.docx#:~:text=12.3%20ENTIDADES%20OU%20QUALIFICA%C3%87%C3%95ES%20JUR%C3%8DDICAS,para%20consecu%C3%A7%C3%A3o%20de%20objetivos%20sociais.>. Acesso em: 08 de mai. de 2021.

[114] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Organização administrativa. 4. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, p. 387-388.

na forma do art. 1º da Lei Federal 9.790/1999, alterada pela Lei 13.019/2014, conferida às entidades privadas, constituídas e em regular funcionamento há no mínimo 3 anos, que não exercerem atividades lucrativas e desempenharem as atividades especialmente citadas pela Lei. As entidades interessadas na qualificação de OSCIP devem atender a um dos seguintes objetivos sociais (art. 3º da lei 9.790/1999)[115]: assistência social, cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação de forma complementar; promoção gratuita da saúde de forma complementar; segurança alimentar e nutricional, defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; voluntariado; desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica de interesse suplementar; promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades já mencionadas; estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas por qualquer meio de transporte.

É vedada a concessão da qualificação de OSCIP às seguintes entidades (art. 2º da lei nº 9.790/1999)[116]: sociedades comerciais; sindicatos, associações de classe ou de representação de categoria profissional; instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais; organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações; entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios; entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhado; instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras; escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras; organizações sociais; cooperativas; fundações públicas; fundações, sociedades civis ou associações de Direito Privado criadas por órgão público ou por fundações

[115] Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm> Acesso em: 26 de mai de 2021.
[116] Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm> Acesso em: 26 de mai de 2021.

públicas; organizações creditícias que tenham qualquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal.[117]

Uma vez qualificadas, tais entidades poderão firmar termo de parceria com o poder público, que estabelecerá programas de trabalho (metas de desempenho), e estarão aptas a receber recursos orçamentários do Estado (art. 10)[118]. A celebração do termo de parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo (art. 10, § 1º, da Lei 9.790/1999[119]). São cláusulas essenciais do Termo de Parceria (art. 10, § 2º, da Lei nº 9.790/1999):[120]

a) Objeto do ajuste: programa de trabalho proposto pela OSCIP (inciso I);
b) Estipulação de metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma (inciso II);
c) Critérios objetivos para avaliação de desempenho (inciso III);
d) Previsão das receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao termo de parceria, a seus diretores, empregados e consultores (inciso IV);
e) Prestação de contas periódicas (inciso V); e
f) Publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a organização da sociedade civil de interesse público, de extrato do termo de parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, sob

---

[117] Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 7. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/14312/material/TERCEIRO%20SETOR%20-%20texto%20prova.docx#:~:text=12.3%20ENTIDADES%20OU%20QUALIFICA%C3%87%C3%95ES%20JUR%C3%8DDICAS,para%20consecu%C3%A7%C3%A3o%20de%20objetivos%20sociais.>. Acesso em: 08 de mai. de 2021.

[118] Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm> Acesso em: 26 de mai de 2021.

[119] Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm> Acesso em: 26 de mai de 2021.

[120] Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 7. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/14312/material/TERCEIRO%20SETOR%20-%20texto%20prova.docx#:~:text=12.3%20ENTIDADES%20OU%20QUALIFICA%C3%87%C3%95ES%20JUR%C3%8DDICAS,para%20consecu%C3%A7%C3%A3o%20de%20objetivos%20sociais.>. Acesso em: 08 de mai. de 2021.

pena de não liberação dos recursos previstos no termo de parceria.[121]

O termo de parceria será fiscalizado pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada, bem como pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada nível de governo, e pelo Tribunal de Contas. Deverá ser criada por comum acordo entre o órgão parceiro e a OSCIP a comissão de avaliação com atribuição para analisar os resultados atingidos com a execução do termo de parceria, que deverá enviar à autoridade competente relatório conclusivo sobre a avaliação procedida (art. 11, caput, §§ 1º e 2º, e art. 12 da Lei nº 9.790/1999[122]).

Outras questões pontuais formuladas por Paulo Modesto dizem respeito às seguintes imprecisões da Lei: ausência de disciplina mais detalhada do processo administrativo de cassação do novo título (art. 7º, da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999); hipóteses em que devem ser feitas auditorias por auditores externos independentes (art. 4º, VII, c, da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999); hipóteses em que cabe ao poder público dispensar a cláusula de inalienabilidade nos bens imóveis adquiridos com recursos provenientes da celebração do termo de parceria (art. 15, da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999); inexistência de sanção ou limitação ao poder público, relativamente ao cumprimento do acordado no termo de parceria.[123]

No que se refere as Fundações de Apoio, Rafael Carvalho Rezende Oliveira define que essas entidades tem como especial finalidade a de auxiliar o poder público nos interesses desenvolvimentistas sociais, conforme relata o autor:

> "Fundações de Apoio são instituídas por particulares com o objetivo de auxiliar a Administração Pública, por meio da elaboração de convênios ou contratos. No âmbito federal, a Lei nº 8.958/1994 estabelece normas sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. Os demais Entes Federados possuem autonomia para promulgar suas respectivas legislações. As instituições federais de ensino superior (IFES), bem como as instituições científicas e tecnológicas (ICTs), mencionadas na Lei nº 10.973/2004, podem realizar convênios e celebrar contratos diretamente (sem licitação) com as fundações de apoio com o objetivo de apoiar projetos de ensino, pesquisa,

---

[121] Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 7. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/14312/material/TERCEIRO%20SETOR%20-%20texto%20prova.docx#:~:text=12.3%20ENTIDADES%20OU%20QUALIFICA%C3%87%C3%95ES%20JUR%C3%8DDICAS,para%20consecu%C3%A7%C3%A3o%20de%20objetivos%20sociais.>. Acesso em: 08 de mai. de 2021.

[122] Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm> Acesso em: 26 de mai de 2021.

[123] MODESTO, Paulo. Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 214, p. 60, out./dez. 1998.

> extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive a gestão administrativa e financeira estritamente necessária à execução desses projetos, na foma do art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/1993 e art. 1º da Lei 8.958/1994. A atuação da fundação de apoio em projetos de desenvolvimento institucional para melhoria de infraestrutura limita-se às obras laboratoriais, aquisição de materiais e equipamentos e outros insumos especificamente relacionados às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica. Nesse caso, os materiais e equipamentos adquiridos com recursos transferidos integrarão o patrimônio da IFES ou ICTcontratante (art. 1º, §§ 2º e 5º, da Lei nº 8958/1994)".[124]

Ainda sobre as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), bem como as Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs), são vedadas por legislação específica a chamada subcontratação mesmo que parcial de serviços prestados pelas fundações de apoio, cabe ressaltar que o autor Rafael Carvalho Rezende Oliveira declara que:

> "A legislação veda a subcontratação total do objeto dos ajustes realizados pelas IFES e ICTs com as fundações de apoio, bem como a subcontratação parcial que delegue a terceiros a execução do núcleo do objeto contratado (art. 1º, § 4º, da Lei nº 8.958/1994). As fundações de apoio podem ser contratadas, por prazo determinado e sem licitação, na forma do art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/1993, pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pelas Agências Financeiras Oficiais de Fomento, com a finalidade de dar apoio às IFES e às ICTs, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, com a anuência expressa das instituições apoiadas (art. 1º-A da lei nº 8.958/1994). As fundações de apoio não integram a Administração Pública e possuem natureza de fundações de Direito privado, sujeitas à fiscalização pelo Ministério Público, à legislação trabalhista e ao prévio registro e credenciamento no Ministério da Educação e do Desporto e no Ministério da Ciência e Tecnologia, renovável bienalmente (art. 2.º da Lei 8.958/1994)".[125]

Destaque para o art. 2º da Lei nº 8.958/1994, alterado pela Lei nº 12.349/2010, que dispõe sobre as fundações de apoio, são regidas pelo Código Civil brasileiro e por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência.

Ainda sobre os recursos públicos empregados no Terceiro Setor, as

---

[124] Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 7. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/14312/material/TERCEIRO%20SETOR%20-%20texto%20prova.docx#:~:text=12.3%20ENTIDADES%20OU%20QUALIFICA%C3%87%C3%95ES%20JUR%C3%8DDICAS,para%20consecu%C3%A7%C3%A3o%20de%20objetivos%20sociais.>. Acesso em: 08 de mai. de 2021.

[125] Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 7. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/14312/material/TERCEIRO%20SETOR%20-%20texto%20prova.docx#:~:text=12.3%20ENTIDADES%20OU%20QUALIFICA%C3%87%C3%95ES%20JUR%C3%8DDICAS,para%20consecu%C3%A7%C3%A3o%20de%20objetivos%20sociais.>. Acesso em: 08 de mai. de 2021.

fundações de apoio realizarão aquisições e contratações de serviços ou obras regradas por ato próprio do Poder Executivo conforme nível hierárquico governamental de ligação, Rafael Carvalho Rezende Oliveira, leciona que:

> "Na execução de convênios, contratos, acordos e demais ajustes que envolvam recursos provenientes do poder público, as fundações de apoio adotarão regulamento específico de aquisições e contratações de obras e serviços, a ser editado por meio de ato do Poder Executivo de cada nível de governo (art. 3º da Lei nº 8.958/1994). Ademais, na execução dos referidos ajustes, as fundações de apoio deverão (art. 3º-A da Lei nº 8.958/1994):
> a) Prestar contas dos recursos aplicados aos entres financiadores;
> b) Submeter-se ao controle de gestão pelo órgão máximo da Instituição Federal de Ensino ou similar da entidade contratante; e
> c) Submeter-se ao controle finalístico pelo órgão de controle governamental competente.
> As fundações de apoio podem se utilizar de servidores públicos federais, que não possuirão vínculo empregatício com a fundação e poderão receber bolsas de ensino, de pesquisa e de extensão, respeitadas as condições e os limites fixados em regulamento (art. 4º, caput e § 1º, da Lei nº 8.958/1994). É vedada a utilização de fundações de apoio para prestação de serviços ou atendimento de necessidades de caráter permanente das IFES e ICTs contratantes (art. 4º, § 3º, da Lei nº 8.958/1994). As IFES e ICTs contratantes não podem pagar os débitos contraídos pelas fundações de apoio e não possuem qualquer responsabilidade em relação às pessoas contratadas por essas fundações. A ausência de responsabilidade abrange os atos praticados por servidores públicos utilizados pelas fundações (art. 5º da Lei nº 8.958/1994). Com o intuito de garantir transparência na gestão das fundações de apoio, o art. 4º-A da Lei nº 8.958/1994 exige a divulgação de contratos, prestação de contas e relatórios na rede mundial de computadores".[126]

Gerfânia Damasceno Silva informa que "as fundações, associações, entidades sem fins lucrativos, representam hoje, corpos intermediários entre o Estado e o indivíduo, e sua existência se considera necessária para atender a determinadas necessidades sociais, desde uma concepção participativa na consecução de fins de interesse geral".[127]

Por tudo isso, existe a tendência, por parte dos poderes públicos, fomentar cada vez mais o movimento fundacional e de entidades de interesse social, mediante a concessão de benefícios de ordem tributária, em virtude de as atividades

---

[126] Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 7. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019. Disponível em: http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/14312/material/TERCEIRO%20SETOR%20-%20texto%20prova.docx#:~:text=12.3%20ENTIDADES%20OU%20QUALIFICA%C3%87%C3%95ES%20JUR%C3%8DDICAS,para%20consecu%C3%A7%C3%A3o%20de%20objetivos%20sociais.. Acesso em: 08 de mai. de 2021.

[127] SILVA, Gerfânia Damasceno. Imunidade tributária e as entidades de interesse social. Política pública em via de mão dupla, 2004. Disponível em: < https://jus.com.br/artigos/5192/imunidade-tributaria-e-as-entidades-de-interesse-social>. Acesso em: 08 de mai. de 2021.

desenvolvidas por essas entidades complementarem as do Estado.[128] Salienta-se aqui, o cuidado com a tributação aplicada em alguns setores da economia, podendo-se inviabilizar ou mesmo tornar subdesenvolvido setores de apoio a efetivação de direitos fundamentais sociais.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que mesmo no âmbito/promoção de concessão de bolsas de ensino, pesquisa e extensão por exemplo, são cobertos pelos mesmos princípios da Administração Pública anteriormente citados no que tange seu desencadeamento, portanto:

> "É permitida a concessão de bolsas de ensino, pesquisa e extensão e de estímulo à inovação aos estudantes de cursos técnicos, de graduação e pós-graduação e aos servidores vinculados a projetos institucionais, inclusive em rede, das IFES e ICTs, apoiadas na forma da regulamentação específica, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência (art. 4º-B da Lei nº 8.958/1994). As fundações de apoio, por meio de instrumento jurídico específico, podem se utilizar de bens e serviços das IFES e ICTs apoiadas, pelo prazo necessário à elaboração e execução do projeto de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e de estímulo à inovação, mediante ressarcimento previamente definido para cada projeto (art. 6º da lei nº 8.958/1994). A doutrina tem criticado a instituição de fundações de apoio, pois a prática tem revelado a sua utilização como forma de burlar a aplicação do regime jurídico administrativo".[129]

Sobre as entidades privadas que realizam parcerias com o Estado, Rafael Carvalho Rezende Oliveira conclui que "o regime jurídico das fundações de apoio deve atender normas publicístas, de modo a compatibilizar a natureza privada da entidade com os objetivos públicos que devem ser alcançados por meio, inclusive, de dinheiro público, servidores cedidos e utilização do patrimônio público."[130]

A legislação tem-se modernizado, na busca por regulamentar o regime

---

[128] PAES, José Eduardo Sabo. Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 815.

[129] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 284. Disponível em: http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/14312/material/TERCEIRO%20SETOR%20-%20texto%20prova.docx#:~:text=12.3%20ENTIDADES%20OU%20QUALIFICA%C3%87%C3%95ES%20JUR%C3%8DDICAS,para%20consecu%C3%A7%C3%A3o%20de%20objetivos%20sociais.. Acesso em: 08 de mai. de 2021.

[130] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Organização administrativa. 4. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, p. 393. Disponível em: http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/14312/material/TERCEIRO%20SETOR%20-%20texto%20prova.docx#:~:text=12.3%20ENTIDADES%20OU%20QUALIFICA%C3%87%C3%95ES%20JUR%C3%8DDICAS,para%20consecu%C3%A7%C3%A3o%20de%20objetivos%20sociais. Acesso em: 08 de mai. de 2021.

jurídico das entidades sem fins lucrativos, principalmente no que se refere a transferência de dinheiro público para essas instituições, haja visto acabar ou ao menos reduzir lacunas jurídicas que venham contribuir negativamente com o processo de transparência, publicidade e controle dos diferentes contratos firmadoss entre a Administração Pública e o Terceiro Setor. Escreve Rafael Carvalho Rezende Oliveira, que as Organizações da Sociedade Civil regidas pela Lei 13.019/2014, alterada pela Lei 13.204/2015 estabelecem conforme segue:

> "(...) o novo marco regulatório das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil. Com efeito, a referida legislação tem por objetivo regular, em âmbito nacional, o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, firmadas entre a Administração pública e as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. Tradicionalmente, as parcerias entre a Administração e as OSCs eram reguladas por normas jurídicas esparsas e, muitas vezes, lacunosas, o que sempre acarretou insegurança jurídica aos administradores públicos e particulares. O novo marco regulatório das parcerias entre a Administração pública e as organizações da sociedade civil (OSCs), introduzido pela Lei 13.019/2014, representa importante avanço na busca de segurança jurídica, eficiência, democratização e eficiência na atuação consensual da Administração Pública brasileira. Não obstante os inúmeros avanços da nova Lei, sustenta-se a ausência de competência da União para impor normas gerais sobre o tema, aplicáveis aos Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas entidades da Administração Indireta. Isso porque as referidas parcerias não são instrumentalizadas por contratos, mas, sim, por convênios (ou, como prefere a norma, termo de colaboração ou termo de fomento)".[131]

A respeito da diferenciação entre contratos, convênios e a autonomia federativa para o estabelecimento de normas que dizem respeito a atuação do Terceiro Setor, o ordenamento constitucional prevê em seus artigos específicos parâmetros para tal distinção, é o que leciona Rafael Carvalho Rezende:

> "A diferenciação entre os contratos e os convênios é encontrada também no próprio ordenamento constitucional (exs.: arts. 22, XXVII; 37, XXII e § 8º; 39, § 2º; 71, VI; 199, § 1º; 241, todos da CRFB), o que sugere instrumentos jurídicos diversos. É forçoso concluir que a Constituição apenas estabelece a competência da União para elaborar normas gerais sobre contratos, na forma do art. 22, XXVII, da CRFB, inexistindo idêntica autorização em relação aos convênios. Em consequência, ausente norma constitucional que contemple a prerrogativa de fixação de normas gerais, por parte da União, para os convênios, a conclusão é no sentido de reconhecer a autonomia federativa dos entes para estabelecerem as suas próprias normas, na forma do art. 18 da CRFB. A Lei 13.019/2014 deve ser interpretada em conformidade com a Constituição para ser considerada, em princípio, Lei

[131] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Organização administrativa. 4. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, p. 393-394. Disponível em: http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/14312/material/TERCEIRO%20SETOR%20-%20texto%20prova.docx#:~:text=12.3%20ENTIDADES%20OU%20QUALIFICA%C3%87%C3%95ES%20JUR%C3%8DDICAS,para%20consecu%C3%A7%C3%A3o%20de%20objetivos%20sociais.. Acesso em: 08 de mai. de 2021.

> federal aplicável à União, não obstante seja recomendável que os demais entes federados adotem, em suas respectivas legislações, as exigências, os princípios e as demais ideias consagradas pelo legislador federal, especialmente pelo caráter moralizador das referidas normas."[132]

Nesse sentido os entes federados, com realidades regionais e locais distintas poderão conforme mencionado na citação acima, legislar sobre normas específicas, em conformidade com as normas gerais constitucionais previstas sobre o assunto. Diante dessa condição em que as parcerias são firmadas conforme motivação do Poder Público, origem do recurso público investido, demanda social específica e capacidade de atendimento proporcionada pela entidade, é que o perfil das organizções se diferenciam ao longo de todo território nacional, tema esse tratado no próximo capítulo.

[132] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Organização administrativa. 4. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, p. 393-394. Disponível em: http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/14312/material/TERCEIRO%20SETOR%20-%20texto%20prova.docx#:~:text=12.3%20ENTIDADES%20OU%20QUALIFICA%C3%87%C3%95ES%20JUR%C3%8DDICAS,para%20consecu%C3%A7%C3%A3o%20de%20objetivos%20sociais.. Acesso em: 08 de mai. de 2021.

## 2.2 PERFIL BRASILEIRO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL SEM FINS LUCRATIVOS

As diferentes carências da sociedade distribuídas ao longo do território nacional, justificam o estudo do perfil das organizações da sociedade civil, afim de que se obtenha parâmetros da realidade brasileira, pois apresentam grande diversidade nos objetivos organizacionais e é difícil encontrar uma forma de classificá-las de modo a reuní-las em grupos conceitualmente razoáveis e empiricamente realistas.

Félix Garcia Lopez, através do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA detalha as finalidades de atuação das OSCs e aponta a dificuldade de classificação para prestar o estudo estatístico mapeando as diferentes organizações e seus diversos ramos de atuação alocadas no território brasileiro. O autor detalha ainda que contribui para a dificuldade a inexistência de dados sistemáticos e sistemas classificatórios oficiais que detalhem a contento os campos de atuação das OSCs. O maior esforço neste sentido tem sido realizado na publicação As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil – Fasfil realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística no ano de 2012.[133]

---

[133] "Para classificar as OSCs em diferentes finalidades de atuação, adotou-se classificação semelhante àquela (IBGE, 2012), que, por sua vez, adaptou a Classificação dos Objetivos das Instituições sem Fins Lucrativos à Serviço das Famílias (conhecida como Copni, em função do acrônimo da denominação em língua inglesa – *Classification of the Purposes of Non-Profit Institutions Serving Households*). Importante esclarecer que nessa metodologia, o critério para definir uma OSC é que a organização enquadre-se simultaneamente nos seguintes critérios:
• ser privada, sem vínculo jurídico ou legal com o Estado;
• não ter finalidade lucrativa;
• ser legalmente constituída, ou seja, ter inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ);
• ser auto administrada;
• ser constituída de forma voluntária por indivíduos, e as atividades que desempenham devem ser de livre escolha por seus responsáveis (IBGE, 2012).
Nesse estudo, para a finalidade de atuação adotaram-se oito grandes áreas, dividindo-as em diferentes finalidades de atuação, quando a divisão foi possível: saúde, educação e pesquisa, cultura e recreação, assistência social, religião, associações patronais e profissionais, defesa de direitos e interesses, outras atividades associativas e outras OSCs. As finalidades foram delimitadas com base nos princípios da atividade principal, estabelecidos pela Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). O conceito relacionado à "finalidade de atuação" tratado no estudo está associado a um dos critérios definidos pela CNAE para classificar a principal atividade econômica de empresas ou de outras formas de organizações. Deve-se ressaltar que o critério de finalidade utilizado para caracterização de uma atividade econômica, em boa parte dos casos, é tratado pela CNAE de forma mais ampla e genérica, não possibilitando um maior nível de detalhamento das finalidades, necessário para compreender a forma de atuação das OSCs por meio dos dados disponíveis. A finalidade que abrange mais de 40% do universo e baseia-se na classificação reportada da CNAE do grupo 943, "atividades de associações de defesa de direitos sociais", que apresenta uma única classe (9430-8), denominada "atividades de associações de defesa de direitos sociais", e uma única subclasse, homônima. Em outros termos, para as OSCs com esta finalidade, a CNAE não possui um maior nível de detalhamento em classes mais específicas. Para contornar a dificuldade, adotou-se um conjunto de procedimentos para atribuir finalidades de atuação mais específicas para as OSCs desta classe da CNAE, ou, o que vem a ser o mesmo, da finalidade aqui atribuída, "desenvolvimento e defesa de direitos e interesses", que é

Para que uma pessoa jurídica sem fins lucrativos seja certificada como Entidade Beneficiente de Assistência Social e passe a usufruir da imunidade tributária prevista no Art. 195[134], § 7º, da Constituição Federal, o Ordenamento Jurídico Brasileiro é bem claro e direto quanto aos seguintes pontos:

a) É proibida de distribuir qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas a qualquer título;
b) Deve aplicar integralmente, no país, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;
c) Deve manter escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão;
d) Conservar em boa ordem, pelo prazo de cinco anos, contado da data da emissão, os documentos que comprovem a origem de suas receitas e a efetivação de suas despesas, bem assim a realização de quaisquer outros atos ou operações que venham a modificar sua situação patrimonial;
e) Apresentar, anualmente, Declaração de Rendimentos em conformidade com o disposto em ato da Secretaria da Receita Federal;
f) Recolher os tributos sobre os rendimetos por elas pagos ou creditados e a contribuição para a seguridade social relativa aos empregados, bem assim cumprir as obrigações acessórias daí decorrentes;
g) Assegurar a destinação de seu patrimônio a outra instituição que atenda às condições para gozo da imunidade, no caso de incorporação, fusão, cisão ou de encerramentos de suas atividades ou órgão público.

---

classificação idêntica à adotada na Fasfil/IBGE (2012). Decidiu-se então no estudo, manter a vinculação ao grupo/subgrupo CNAE como principal critério de classificação, ou seja, qualquer outro critério de classificação para encontrar subgrupos os mantiveram dentro deste grupo. O que justifica este procedimento é o fato de a informação ser proveniente de um cadastro mais seguro do que os demais à disposição do Ipea: o CNPJ, da Secretaria da Receita Federal (SRF). Não há por que retirar da CNAE a primazia classificatória – pelo menos diante das alternativas disponíveis. Uma segunda razão é que aplicar critérios alternativos, como a "razão social" ou o "nome fantasia" para realocar OSCs entre os grandes grupos (saúde, educação, religião etc.), exigiria que o mesmo critério fosse aplicado ao universo, o que não se considerou apropriado e conveniente para o resultado da pesquisa." LOPEZ, Felix Garcia. Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil. Brasília: Ipea, 2018, p. 36. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8988/1/FinalidadesOSCs.pdf. Acesso em:05 de mai. 2021.

[134] "Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (...) § 7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei." Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 de mai. de 2021.

E ainda a Lei Nº 13.019/2014 estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação, define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil. Destacando como normas gerais o Art. 5º, o regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar:

> "I - o reconhecimento da participação social como direito do cidadão;
> II - a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva;
> III - a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável;
> IV - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;
> V - a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social;
> VI - a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa;
> VII - a promoção e a defesa dos direitos humanos;
> VIII - a preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente;
> IX - a valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais;
> X - a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro em suas dimensões material e imaterial".[135]

Destaca-se ainda o Art. 6º, são diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015):

> "I - a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público;
> II - a priorização do controle de resultados;
> III - o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação;
> IV - o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil;
> V - o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade;
> VI - a ação integrada, complementar e descentralizada de recursos e ações entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos;
> VII - a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento

[135] Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm Acesso em: 26 de mai. de 2021.

> do trabalho de gestores públicos na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil;
> VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção individual ou coletiva de benefícios ou vantagens indevidas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015);
> IX - a promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social".[136]

Embora o Terceiro Setor esteja voltado para as ações sem fins lucrativos, os recursos aplicados em suas ações tem sido grandiosos. Em dados do IBGE de 2015 o Terceiro Setor apareceu como sendo de extrema importância para a economia brasileira porque mostrou sua participação oficial de 1,4% na formação do Produto Interno Bruto Brasileiro (PIB), o que significa um montante de aproximadamente 32 bilhões de reais.[137] Salienta-se que o movimento financeiro se destaca mas também a geração de emprego e renda por esse setor da economia nacional.

Nesse sentido merece avaliar os dados anteriores de 2002 em que no primeiro levantamento sobre o setor sem fins lucrativos realizado com dados oficias no Brasil, utilizando como referência o Cadastro Central de Empresas (Cempre) do IBGE, o universo das organizações inscritas no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), entre 1996 e 2002, apresentou o número de fundações privadas e associações sem fins lucrativos 157% maior, passando de 105 mil para 276 mil. No mesmo período o número de pessoas ocupadas no setor terciário havia passado de 1 milhão para 1,5 milhão de trabalhadores, registrando aumento de 50%.[138]

Através das ações praticadas pelo Terceiro Setor, característica típica do método de gerenciamento administrativo com eficiência, o Estado realiza uma descentralização na qual os poderes normativo e político ficam na esfera pública, ao passo que a sociedade civil se incumbe do dever de atuar em determinada área pactuada. Assim, tem-se que o Estado se exime de atuar em áreas de interesse público-coletivo, ficando parte da sociedade a depender da efetividade de prestação do Terceiro Setor, uma vez que a Administração Pública, em tese, estará livre de responsabilização em algumas esferas de atendimento social. Cabe um parênteses

---

[136] Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm Acesso em: 26 de mai. de 2021.
[137] CHAHAIRA, Bruno Valverde. Terceiro setor, direitos fundamentais e as políticas públicas no Brasil em crise. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 73.
[138] IBGE: As Fundações privadas e as associações sem fins lucrativos no Brasil: 2002/IBGE, Gerência do Cadastro Central de Empresas. Rio de Janeiro: IBGE, 2004, p. 148 (Estudos e Pesquisas. Informações econômicas, ISSN 1679-480x; n. 4). ISBN 85-240-3774-1.

nessa interpretação, cuja crítica se dá ao fato de que o Estado não poderá e nem deverá se eximir de qualquer responsabilidade no âmbito de atendimento e efetivação dos direitos fundamentais, é uma utopia pensar que de forma solitária e exclusiva, o Terceiro Setor se tornará um "prestador de serviços" do Estado e o mesmo como que numa relação de clientela se apresentará para o cidadão. Retomando, mesmo com essa divisão, suas estruturas são semelhantes pois são de cunho privado, atuam em atividades não exclusivas do domínio da administração e por receberem subsídios estão, assim, sujeitos ao controle administrativo. Outra característica dos entes citados é que apesar de atuarem ao lado do Estado não integram a administração indireta.[139]

Hoje, no Brasil, existem mais de 820 mil OSCs. São organizações que atuam em áreas como saúde, educação e assistência social, ajudando a preencher lacunas deixadas pelo Poder Público. Em 2015 quase 3 milhões de pessoas possuíam vínculos de emprego em OSCs brasileiras. Isso significa 9% do total de pessoas empregadas no setor privado com carteira assinada naquele ano. o estudo aponta que o universo das organizações é massivamente formado por micro-organizações, sendo que 709 mil (86%) são associações privadas, 99 mil (12%) são organizações religiosas e 12 mil (2%) são fundações privadas. Destaca-se ainda na estatística, mesmo com variações entre regiões e estados, as mulheres estão presentes em maioria em quaisquer das unidades geográficas. Rio Grande do Sul e Santa Catarina possuem a maior proporção de mulheres ocupadas nas OSCs, e no Amazonas, a menor. A publicação pela agência brasileira de conteúdo multimídia denominado Observatório do Terceiro Setor, relatara a pesquisa denominada O Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil, realizado pelo IPEA e pela equipe de desenvolvimento do Mapa das Organizações da Sociedade Civil do qual apresenta um retrato das 820 mil OSCs que possuíam Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) ativo no Brasil em 2016. Além dessas organizações o estudo também traz dados detalhados do pessoal ocupado referente a um grupo de 525 mil OSCs no ano de 2015.[140]

---

[139] CHAHAIRA, Bruno Valverde. Terceiro setor, direitos fundamentais e as políticas públicas no Brasil em crise. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 170.

[140] "Em 2015 quase 3 milhões de pessoas possuíam vínculos de emprego em OSCs. Em dezembro do mesmo ano, esse total equivalia a 3% da população ocupada no país e a 9% do total de pessoas empregadas no setor privado com carteira assinada. Além disso, quase 60% das pessoas ocupadas em OSCs residiam na região Sudeste assim como mais de 50% das organizações com vínculos de emprego. O índice é superior à proporção de organizações localizadas nesta região. Isso indica que

Diante da pesquisa mencionada, verifica-se que a forma de organização da Administração Pública e de atendimento ao interesse público, em vez de utilizar órgãos e pessoas administrativas, estabelece formas diferenciadas de parcerias com a iniciativa privada para satisfação das finalidades públicas possíveis previstas no ordenamento jurídico. O Estado, por meio da atividade de fomento, cria incentivos com a finalidade de atrair a iniciativa privada para o exercício de atividades de relevância social. A expressão "Terceiro Setor", que engloba as entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, surge justamente como uma "terceira via" possível no atendimento do interesse público.

A vantajosidade é garantida mediante a submissão das beneficiárias do fomento ao alcance de resultados para o efetivo ganho de produtividade ao serviço público, reservando-se à Administração Pública, a fiscalização e o controle da

---

o Sudeste abriga as OSCs com maior número médio de vínculos. Só o estado de São Paulo possui quase um terço das organizações com vínculos de trabalho e mais de 35% das pessoas empregadas em instituições sem fins lucrativos. Com base em dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) Ampliada, 83% das OSCs não apresentam vínculos formais de emprego, já 7% delas possuem até dois vínculos de trabalho, um total de 90% das OSCs que têm até dois vínculos. Dessa forma, o estudo presume que o universo das organizações é massivamente formado por micro-organizações, mesmo que se considere desconhecido o número de trabalhadores voluntários. Dentro do universo das OSCs, 709 mil (86%) são associações privadas, 99 mil (12%) são organizações religiosas e 12 mil (2%) são fundações privadas. As OSCs que possuem foco em saúde e educação são as que mais empregam. Apesar de corresponderem a menos de 10% do universo de OSCs na RAIS (3% e 7%, respectivamente), eram responsáveis por 40% do total de pessoas ocupadas em 2015. A contratação de pessoas com deficiência possui uma variação significativa em OSCs que possuem diferentes propósitos. O percentual de contratação encontra o seu máximo no subgrupo defesa de direitos e interesses-múltiplas áreas, em que representa 41.611 organizações, o equivalente a 5,1%. Também referente ao ano de 2015, 66% dos 3 milhões com atividade remunerada em OSCs não possuíam nível superior completo; 13% tinham o nível fundamental; e 49% detinham o nível médio completo. Referente ao universo de trabalhadores assalariados em OSCs, a remuneração média era de R$ 2.869, o equivalente a 3,2 salários mínimos (SMs). Nas organizações que atuam na área da saúde, a remuneração média era de 3,8 SMs; em associações patronais e profissionais, 3,7 SMs; e nas de educação e pesquisa, 3,7 SMs. O menor índice estava em organizações com foco em assistência social (1,9 SM). Nas regiões Sul e Sudeste, os salários médios de R$ 2.798 e R$ 2.881, respectivamente, são superiores ao serem comparados com os de outras regiões. Rio de Janeiro e Distrito Federal têm a maior remuneração média, de R$ 3.396 e R$ 3.300, respectivamente. Já o Amapá e o Acre foram apontadas com a menor média, R$ 1.842 e R$ 1.878. A pesquisa aponta que as mulheres são a maioria entre as pessoas empregadas em OSCs: representam 65%. Mesmo assim, o estudo diz que, mesmo com variações entre regiões e estados, elas são sempre a maioria em quaisquer dessas unidades geográficas. Rio Grande do Sul e Santa Catarina possuem a maior proporção de mulheres ocupadas, e no Amazonas, a menor. A distribuição das ocupações pelo critério de raça mostra um cenário igualmente hierárquico de acordo com o estudo. Nos extremos das 25 principais ocupações estão, por exemplo, o contínuo (54% negros e 46% brancos) e o professor de ensino superior (82% brancos e 18% negros). As pessoas brancas são responsáveis por 63% das ocupações, enquanto o índice de 37% é referente as pessoas negrasLENCIONI, Caio. Brasil tem 820 mil organizações da sociedade civil, segundo IPEA. Pesquisa traça perfil dessas organizações, que geram quase 3 milhões de empregos formais em todo o país". Observatório do 3° Setor, 2020. Disponível em: https://observatorio3setor.org.br/noticias/brasil-tem-820-mil-organizacoes-da-sociedade-civil-segundo-ipea/#:~:text=O%20Perfil%20das%20Organiza%C3%A7%C3%B5es%20da,ativo%20no%20Brasil%2C%20em%202016. Acesso em: 05 de mai. de 2021.

execução.[141]

Sobre o fomento, leciona Adriana da Costa Ricardo Schier:

> "No cenário da Constituição da República de 1988, torna-se possível o estudo da categoria do fomento enquanto uma atividade administrativa que permite aos particulares atuarem na satisfação de interesses públicos vinculados à realização de direitos fundamentais, mediante incentivo do Estado.[142] Trata-se de instituto que desponta como instrumental à efetivação do desenvolvimento nacional sustentável, com os contornos atribuídos à tal noção pela Constituição vigente. Esse mecanismo permite incrementar o desenvolvimento econômico, principalmente a partir das subvenções ou das facilidades criadas para a livre iniciativa que aderir aos programas de fomento.[143] Da mesma forma, implementa o desenvolvimento social e ambiental, pois as medidas de fomento somente serão legítimas se tiverem por resultado a oferta, ainda que indireta, de direitos aos cidadãos, num ambiente de proteção do meio ambiente.
> Os programas de fomento, assim, permitem ao Estado viabilizar o acesso aos bens juridicamente protegidos pelos direitos fundamentais, ao mesmo tempo em que incentivam e promovem a livre iniciativa, de forma sustentável. Marcos Juruena Villela Souto, sensível a essa dupla dimensão dos mecanismos de fomento, assevera que "para conciliar a presença do Estado com o princípio da livre iniciativa, deve o setor, antes da exploração pelo Poder Público, ser oferecido, com seriedade, à inciciativa privada, o que se alcança através da presença de instrumentos de fomento público (incentivos fiscais, empréstimos públicos, subsídios...)"[144]. Na esteira do pensamento de Marçal Justen Filho, o fomento apresenta-se como uma alternativa voltada à redução das desigualdades, viabilizando a todos o desenvolvimento plasmado pelo constituinte de 88, mediante a utilização de mecanismos no âmbito do mercado.[145]
> O fomento, nessa perspectiva, é um "valioso instrumento do Estado Social e Democrático de Direito brasileiro para a consecução de suas finalidades [...] uma atuação planejada do Estado destinada à efetivação de interesses públicos"[146], conforme sustenta Rafael Valim. Visa, assim, "a eliminação da pobreza e das desigualdades regionais e sociais, o aumento da oferta de emprego e outras melhorias que propiciarão a elevação dos recursos necessários para o desenvolvimento social[147], apresentando-se como um "instrumento indireto de defesa e promoção dos direitos fundamentais"[148].
> A partir dessas premissas, pode-se identificar o fomento como um instituto que, ao lado do serviço público, também compõe o arsenal de atividades administrativas voltadas à garantia dos direitos básicos[149], ainda que no plano

---

[141] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Organização administrativa. 4. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, p. 10.
[142] JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 10 ed. São Paulo: RT, 2014. p. 715.
[143] Refere Marcos Juruena Villela Souto que não cabe ao Estado "a produção de riqueza para redistribuição; seu papel é de estimular a empresa privada a gerar desenvolvimento e empregados através da atividade econômica." In: SOUTO, Marcos Juruena Villela. Direito administrativo em debate. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 31.
[144] SOUTO, Marcos Juruena Villela. Direito administrativo em debate. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 32.
[145] JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 10 ed. São Paulo: RT, 2014. p. 715.
[146] VALIM, Rafael. A subvenção no direito administrativo brasileiro. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 39.
[147] JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 10 ed. São Paulo: RT, 2014. p. 716.
[148] Idem.
[149] "Pretende-se demonstrar que o fomento, em si, não está necessariamente vinculado a uma visão neoliberal de Estado, ao contrário do que sustenta, por exemplo, Tarso Cabral Violin. Ver, sobre a crítica ao instituto, nesta visão: VIOLIN, Tarso Cabral. Terceiro setor e as parcerias com a administração pública. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 68".

> de sua horizontalização[150].
> Parece haver suporte constitucional, portanto, a legitimar as transferências de bens e direitos aos particulares, destinando-se tais recursos à proteção dos direitos fundamentais, ainda que sua satisfação se dê, como antes demonstrado, de forma indireta[151]. Em outras palavras, a Administração Pública poderá implementar mecanismos de fomento, concedendo incentivos aos privados para que eles atuem na concretização do interesse público. Tem-se, então, o fomento como instituto que "permite ao particular colaborar com a Administração Pública no exercício de suas atividades"[152], indicando um ambiente de parceria[153] entre Estado e cidadãos." [154]

A partir desse cenário, as parcerias do Estado com entidades do Terceiro Setor inserem-se em um contexto mais amplo de vínculos que se pode denominar de atividade contratual do Estado. Mais do que a imposição unilateral de deveres e proibições, o Estado contemporâneo tem alcançado resultados mais efetivos em suas relações, em suas diversas áreas de atuação por meio de ajustes negociados com os demais atores sociais.[155] O estudo da natureza jurídica das parcerias com o terceiro setor demanda a retomada da noção contemporânea de contrato, entendido como acordo vinculativo, resultante da fusão de duas ou mais declarações de vontade

---

[150] "É importante destacar, no contexto geral de discussão do tema, que a eficácia horizontal – ou eficácia dos direitos fundamentais nas relações jurídico-privadas – pressupõe a ideia de hétero-vinculação dos direitos fundamentais, na medida em que admite que não apenas o Estado é responsável por sua realização, mas a sociedade como um todo. A ideia básica do instituto do fomento, nessa seara, permite ao poder público compartilhar com a sociedade civil a execução de tarefas no campo da satisfação dos direitos fundamentais. Sobre a horizontalidade dos direitos fundamentais, consultar: SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011; SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição, direitos fundamentais e direito privado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003; ALEXY, Roberto. Teoria do Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Affonso da Silva, São Paulo: Malheiros, 2008. ANDRADE, J. C. Vieira de. Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. 2. ed. Livraria Almedina, 2001; SARMENTO, Daniel. Direitos fundamentais e relações privadas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006; SILVA, Virgílio Afonso da. A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares. São Paulo: Malheiros, 2005; STEINMETZ, Wilson. A vinculação dos particulares a direitos fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2004, dentre outros".

[151] VALIM, Rafael. A subvenção no direito administrativo brasileiro. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 39; 58.

[152] MELLO, Célia Cunha. O fomento da administração pública. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 58.

[153] "O termo 'parceria' é tratado na legislação pátria na Lei 13.019/2014 que define a parceria como 'conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação'. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a parceria poderá servir a vários objetivos e formalizar-se por vários instrumentos jurídicos, dentre eles, o fomento 'à iniciativa privada de interesse público, efetivando-se por meio de convênio ou contrato de gestão'. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 40. Nesse texto, trata-se da parceria de maneira mais ampla, para abranger todas as espécies de vínculo em que há colaboração da Administração Pública com o particular – pessoa física ou jurídica – cuja finalidade seja a realização de atividade de interesse público".

[154] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Fomento: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Íthala, 2019, p. 105-107.

[155] MÂNICA, Fernando Borges; MOTTA, Fabricio; OLIVEIRA, Rafael Arruda. Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 113.

harmonizáveis entre si que regulamenta a relação entre as partes envolvidas com vistas ao alcance de um objetivo previamente ajustado.[156]

As entidades privadas necessitam de cada vez mais recursos para dar conta de atender a crescente demanda social, de outro lado, porque tais ações constam de programas governamentais de todas as esferas. Afinal, é dever estatal nesse setor, seja pela atribuição constitucional de competência para o incentivo da prestação privada dos serviços de relevância pública, seja pela atribuição constitucional de competência para a prestação de serviços públicos sociais. Deve-se ressaltar que grande parte dos direitos sociais previstos no artigo 6º[157] da Constituição Federal depende de prestações materiais para sua garantia.[158] Nesse sentido, Gustavo Justino de Oliveira esclarece:

> "As subvenções, auxílios e contribuições nada mais são do que formas voluntárias e discricionárias de financiamento público (estatal) das atividades desenvolvidas por organizações do Terceiro Setor. Por serem discricionárias, elas podem ser destinados às organizações do Terceiro Setor de escolha da União, dos Estados e dos Municípios, em razão de sua oportunidade e conveniência."[159]

Atualmente, é a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO (Lei Federal 13.242/2015[160]) que define as diretrizes para elaboração e execução do orçamento público. A regra geral estabelecida em seu Art. 71[161] é a de que subvenções sociais

---

[156] ROPPO, Enzo. O contrato. Tradução Ana Coimbra e M. Januário C. Gomes. Coimbra: Almedina, 1988, p. 73.

[157] "Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição". Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 de mai. de 2021.

[158] MÂNICA, Fernando Borges; MOTTA, Fabricio; OLIVEIRA, Rafael Arruda. Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 118.

[159] OLIVEIRA, G. J. de. Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II (recurso eletrônico). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, p. 12. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/33/edicao-1/terceiro-setor-e-o-direito-administrativo#:~:text=As%20subven%C3%A7%C3%B5es%2C%20aux%C3%ADlios%20e%20contribui%C3%A7%C3%B5es,de%20determina%C3%A7%C3%A3o%20constitucional%20ou%20legal. Acesso em: 05 de mai. de 2021.

[160] Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13242.htm>. Acesso em: 27 de mai de 2021.

[161] "Art. 71. A transferência de recursos a título de subvenções sociais, nos termos do art. 16 da Lei nº 4.320, de 1964 , atenderá as entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde ou educação, observada a legislação em vigor, quando tais entidades: I - sejam constituídas sob a forma de fundações incumbidas regimental e estatutariamente para atuarem na produção de fármacos, medicamentos e insumos estratégicos na área de saúde; ou II - prestem atendimento direto ao público e tenham certificação de entidade beneficente de assistência social, nos termos da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009 . Parágrafo único. A certificação de que trata o inciso II poderá ser: I - substituída pelo pedido de renovação da certificação devidamente protocolizado e ainda pendente de análise junto ao órgão competente, nos termos da legislação vigente; II - dispensada, para execução de ações, programas ou serviços em

serão concedidas às fundações incumbidas regimental e estatutariamente para atuarem na produção de fármacos, medicamentos e insumos estratégicos na área de saúde e às organizações que possuam certificado beneficente de assistência social (CEBAS), sendo que a certificação poderá ser dispensada para a execução de parcerias nas áreas de atenção à saúde dos povos indígenas, atenção às pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou dependência de substâncias psicoativas, combate à pobreza extrema, atendimento às pessoas com deficiência e prevenção, promoção e atenção às pessoas com HIV, hepatites virais, tuberculose, hanseníase, malária e dengue.[162]

Assim, no setor social como exemplo, Estado e iniciativa privada desempenham atividades coincidentes em regime de complementação. Isso porque quanto maior oferta de serviços, maior a efetivação dos direitos sociais. Justamente para ampliar essa oferta é que o Estado incentiva sua prestação pela iniciativa privada, sem prejuízo de sua prestação direta. Esse incentivo é legítimo e muitas vezes necessário, pois nem sempre é possível as entidades privadas sem fins lucrativos sobreviverem economicamente sem o apoio do Poder Público. As parcerias prestadas pela iniciativa privada e submetidas ao regime de direito privado, mas sujeitas ao incentivo, regulação e à fiscalização estatais, como acontece por exemplo, com os direitos à cultura, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à proteção, à maternidade e à infância. O fomento a serviços de relevância pública não é suficiente para garantir todos os direitos sociais. Em muitos casos é necessário que o próprio Estado assuma a prestação de determinados serviços. Isso ocorre nas hipóteses em que o próprio texto constitucional ou a Lei qualificam alguns dos serviços sociais como serviços públicos sociais. Essa qualificação corresponde a imposição do dever estatal de prestar o serviço, de modo estável e contínuo. É o que acontece com a educação, a saúde, o transporte, a segurança, a previdência social e a assistência aos

parceria com a administração pública federal, nas seguintes áreas: a) atenção à saúde dos povos indígenas; b) atenção às pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou dependência de substâncias psicoativas; c) combate à pobreza extrema; d) atendimento às pessoas com deficiência; e e) prevenção, promoção e atenção às pessoas com HIV - Vírus da Imunodeficiência Humana, hepatites virais, tuberculose, hanseníase, malária e dengue; ou III - dispensada, desde que a subvenção seja concedida por lei específica e a entidade tenha seu funcionamento autorizado e estatutos homologados por ato do Poder Executivo Federal." Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13242.htm>. Acesso em: 27 de mai de 2021.

[162] OLIVEIRA, G. J. de. Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II (recurso eletrônico). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, p. 16.

desamparados.[163] Nesse tema, Adriana da Costa Ricardo SCHIER esclarece:

> "Esse é o contexto em que a associação do Estado com a sociedade civil emerge na Constituição da República. Essa parceria tem sentido amplo que abrange inúmeras formas de ajustes e vínculos da Administração pública com os cidadãos, e que também abarca hipóteses em que o Estado passa a contar com os indivíduos na consecução do interesse público, com eles interagindo mediante incentivos e estímulos."[164]

Destaca ainda que "nessa dimensão, a atuação em parceria do Estado, na condição de incentivador - com o particular - na condição de executor de atividades voltadas à realização de direitos fundamentais - torna-se um instrumento para o alcance do desenvolvimento nacional sustentável".[165]

O momento é oportuno para discussão do tema tratado em que as parcerias através de seus sujeitos prestam decisões e atuações ao lado do Estado na condição de ampliação da participação democrática. E que essas mesmas decisões e atuações devem ser objeto de fiscalizações, respeito aos princípios constitucionais para possibilitar o alcance dos objetivos sociais fundamentais, seja através do caminho do Estado Democrático de Direito, de forma a ampliar esses direitos e nunca limitar ou restringir.

---

[163] MÂNICA, Fernando Borges; MOTTA, Fabricio; OLIVEIRA, Rafael Arruda. Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 118-119.
[164] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Fomento: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Íthala, 2019, p. 118.
[165] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Fomento: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Íthala, 2019, p. 119.

# 3. RESPONSABILIDADE SOCIAL, CAPTAÇÃO DE RECURSOS E CONTROLE FINANCEIRO DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL

## 3.1 PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA COMO INSTRUMENTO SOCIAL DE CONTROLE NO TERCEIRO SETOR

A atuação das parcerias com o Estado, através das entidades sem fins lucrativos, propiciam a participação da sociedade civil de forma ativa, contribuindo assim para condições de melhoria nos serviços prestados à comunidade, além do interesse e engajamento social para com as decisões realizadas pelo Estado. Nesse capítulo será tratado do controle das ações praticadas pelo Terceiro Setor, sendo esse controle viabilizado pela participação social, pautado em instrumentos e na ideia de publicidade e transparência dos atos que envolvam tais entidades. A Lei nº 13.019/2014, dedicou um capítulo específico para a prestação de contas, entre seus artigos 63[166] e 72[167] tornando assim possível viabilizar tal controle.

---

[166] "Art. 63. A prestação de contas deverá ser feita observando-se as regras previstas nesta Lei, além de prazos e normas de elaboração constantes do instrumento de parceria e do plano de trabalho.
§ 1º A administração pública fornecerá manuais específicos às organizações da sociedade civil por ocasião da celebração das parcerias, tendo como premissas a simplificação e a racionalização dos procedimentos. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
§ 2º Eventuais alterações no conteúdo dos manuais referidos no § 1º deste artigo devem ser previamente informadas à organização da sociedade civil e publicadas em meios oficiais de comunicação.
§ 3º O regulamento estabelecerá procedimentos simplificados para prestação de contas. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)". Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 24 de mai. de 2021.

[167] "Art. 72. As prestações de contas serão avaliadas:
I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal que não resulte em dano ao erário; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes circunstâncias: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
a) omissão no dever de prestar contas;
b) descumprimento injustificado dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.
§ 1º O administrador público responde pela decisão sobre a aprovação da prestação de contas ou por omissão em relação à análise de seu conteúdo, levando em consideração, no primeiro caso, os pareceres técnico, financeiro e jurídico, sendo permitida delegação a autoridades diretamente subordinadas, vedada a subdelegação. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
§ 2º Quando a prestação de contas for avaliada como irregular, após exaurida a fase recursal, se mantida a decisão, a organização da sociedade civil poderá solicitar autorização para que o ressarcimento ao erário seja promovido por meio de ações compensatórias de interesse público, mediante a apresentação de novo plano de trabalho, conforme o objeto descrito no termo de colaboração ou de fomento e a área de atuação da organização, cuja mensuração econômica será feita a partir do plano de trabalho original, desde que não tenha havido dolo ou fraude e não seja o caso de

A participação da sociedade, atuando como agente “fiscalizador” das parcerias formadas com o Estado deve-se traduzir-se não somente como controle do recurso público investido nas instituições sem fins lucrativos, mas além disso forma o “tecido social” produzido pelas diferentes conexões realizadas dentro da sociedade. Na leitura de Eloisa Helena de Souza Cabral, a autora define essa concepção das relações construídas:

> “É aquele expresso por Wanderley, garantindo a amplitude das conexões que suportam o entendimento do autor norte americano: É preciso reafirmar que o social não pode ser entendido como um adendo ao econômico e nem apenas na ótica setorial. Ele se traduz no conjunto de ações, relações, representações, processos e estruturas sociais, que se dão nos espaços políticos, econômicos, culturais, realizados por pessoas, grupos, associações instituições, classes, no conjunto de valores e normas de convivência, que configuram o tecido social. Abarcando elementos relativos à produção e reprodução da vida societária, incluindo os vínculos de associação e dissociação na família, na empresa, na escola, na igreja, na administração, na formação do povo, etc...”[168]

As Organizações do Terceiro Setor favorecem elementos, instrumentos e mecanismos de participação social, além de controle cooperativos, sendo assim “Mintzberg reconhece três mitos da gerência, que são contestados quando tratam-se de atividades sociais, em que as dimensões de cidadão e de sujeito comparecem”.[169] São eles:

> “O mito de que as funções gerenciais particulares possam ser isoladas e obedeçam apenas a uma autoridade; o mito de que a peformance possa ser propriamente avaliada apenas por mensurações quantitativas; e o mito de que a gestão possa ser entregue a profissionais cuja única responsabilidade seja gerir a performance e obter resultados. Se mesmo na empresa privada esses paradigmas foram contestados pela realidade, não há por que insistir neles para a administração de situações específicas da gestão de atividades sociais”.[170]

Na citação acima, confirma-se o reconhecimento de que as entidades do Terceiro Setor e o produto de sua atuação na sociedade não poderá ser comparada a uma “empresa privada” e tampouco a setor ou órgão público, pois essas entidades estão justamente no entremeio dessas atividades sociais/econômicas cujas são detentoras de legislação específica, ora obedientes dos princípios e regras de ordem

---

restituição integral dos recursos. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 24 de mai. de 2021.

[168] CABRAL, Eloisa Helena de Souza. Terceiro Seto: gestão e controle social. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 128.

[169] CABRAL, Eloisa Helena de Souza. Terceiro Seto: gestão e controle social. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 131.

[170] CABRAL, Eloisa Helena de Souza. Terceiro Seto: gestão e controle social. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 131.

administrativa-pública, ora com autonomia para contratar profissionais livremente sem a realização de concurso público por exemplo. Nesse contexto a importância da discussão sobre mitos e verdades a respeito do controle e ações realizadas junto às parcerias.

Diante da realidade fática, as instituições do Terceiro Setor submetem-se na gestão de recursos públicos, haja visto em todas as hipóteses de parceria ocorrer a imposição, em alguma medida, de deveres de publicidade e de transparência é que o autor Ricardo Marcondes Martins define:

> "O Legislador referiu-se expressamente à transparência apenas quando há repasses. De fato, consta do caput do artigo 5º da Lei 13.019/14 que o regime jurídico das parcerias voluntárias tem como fundamento a transparência na aplicação dos recursos públicos. Ora, não se suponha que em relação aos acordos de cooperação inexista o dever de transparência. Ainda que inexista repasse de recursos, deve-se indicar de modo claro que os serviços são prestados por um parceiro. Por óbvio, a inexistência de repasse de recursos não legitima o segredo. O que o texto literal faz é deixar expresso que, uma vez havendo repasse de recursos públicos, a utilização desses recursos deve ser suficientemente transparente a viabilizar um efetivo controle pela sociedade civil.[171]

Sobre a transparência, o artigo 9º[172], da Lei nº 13.019/14, determinava à Administração Pública que, no início de cada ano civil, fizesse publicar, nos meios oficiais de divulgação, os valores aprovados na Lei Orçamentária Anual vigente para a execução de programas e ações do Plano Plurianual em vigor, que poderiam ser executados por meio de parcerias voluntárias. Assim, o referido artigo garantia importante regra de transparência e publicidade dos recursos a serem repassados às instituições do Terceiro Setor. Destaca ainda, Ricardo Marcondes Martins, que logo no início do exercício, seria publicado o quanto, no respectivo exercício, estava autorizado para ser repassado às parcerias voluntárias. Desse modo, "Publicadas essas informações, a sociedade civil poderia: a) ter um bom parâmetro para apresentar projetos de fomento; b) ter um bom parâmetro para controlar os repasses relativos aos ajustes já em vigor. Ocorre que a Lei nº 13.204/15 revogou o referido

---

[171] MARTINS, Ricardo Marcondes. Acesso à Informação e Transparência nas Parcerias Voluntárias. MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 288 à 289.

[172] Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Da Transparência e do Controle. Art. 9º No início de cada ano civil, a administração pública fará publicar, nos meios oficiais de divulgação, os valores aprovados na lei orçamentária anual vigente para execução de programas e ações do plano plurianual em vigor, que poderão ser executados por meio de parcerias previstas nesta Lei. (Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>. Acesso em: 27 de mai. de 2021.

artigo 9º, afastando a exigência de publicação".[173] Em que pese a revogação do artigo de Lei conforme texto acima, não há impedimento portanto de que os valores sejam evidenciados para apreciação da sociedade, haja visto em favor do princípio da publicidade e transparência dos atos praticados pela Administração Pública, além do inciso II do artigo 48[174] da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00), essa divulgação se torna obrigatória. O autor define que:

> "A revogação, porém, não impede que, no exercício de competência discricionária, em homenagem à transparência e à publicidade, a Administração faça publicar os valores aprovados. O que era imposto, passou a ser facultado. Dito isso, há que se reconhecer: inexiste razão plausível para não dar cumprimento ao referido dispositivo, mesmo após a revogação. Todo o administrador probo e honesto não tem interesse de esconder da sociedade civil o volume de recursos que será destinado, no ano, às parcerias voluntárias. Espera-se, assim, que a despeito da revogação, no exercício de competência discricionária, a regra do artigo 9º seja cumprida. Independente do artigo 9º, é mister observar que, por força do inciso II do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00), todas as despesas públicas devem ser, na medida em que forem realizadas, em tempo real, informadas à sociedade civil. O único jeito de dar cumprimento integral ao referido dispositivo, tendo em vista as exigências do artigo 48-A inserido pela LC nº 131/09, é publicar a realização das despesas com o número do processo administrativo, o bem fornecido ou serviço prestado, o parceiro beneficiado e o chamamento público realizado no site do respectivo ente/órgão público. Assim, ainda que não se publique, no início do exercício, o montante dos recursos a serem repassados aos parceiros privados durante o ano, deve-se publicar a realização de cada repasse".[175]

Por força do artigo 10 da Lei nº 13.019/14, com redação dada pela Lei nº 13.204/15, a Administração pública deve manter, em seu sítio oficial na internet, a relação de parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, até cento e oitenta dias após o respectivo encerramento. Assim, "O artigo 48-A, na prática, acaba obrigando todos os entes públicos a possuírem site na internet. Não o faz literalmente. O artigo 10 da Lei de Parcerias obriga todos os entes públicos, caso resolvam realizar

---

[173] MARTINS, Ricardo Marcondes. Acesso à Informação e Transparência nas Parcerias Voluntárias MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 290 à 291.

[174] "Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Da Transparência da Gestão Fiscal. Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)". Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 27 de mai. de 2021.

[175] MARTINS, Ricardo Marcondes. Acesso à Informação e Transparência nas Parcerias Voluntárias MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 291.

parcerias voluntárias, a terem um site na internet."[176] Apesar da popularidade alcançada pelos recursos eletrônicos, *software* e de mídia disponíveis para publicação de conteúdo na *internet*, ainda para alguns pequenos municípios isolados, prevalece a dificuldade e obstáculo de tornar público integralmente atos praticados pelo Poder Público Municipal, o autor Ricardo Marcondes Martins, diante do Terceiro Setor *versus* Administração Pública e ciente dessa dificuldade conclui que:

> "Essa exigência é fácil de ser cumprida quando se trata da União, dos Estados-membros ou dos grandes Municípios. Não é, porém, simples para os Municípios pequenos. Atualmente, o Brasil possui 5.570 Municípios. Independentemente do tamanho, caso um Município pretenda celebrar parcerias voluntárias, deve possuir site na internet. A exigência é razoável: mesmo as entidades federativas pequenas devem cumprir adequadamente as exigências de transparência e de publicidade".[177]

Apesar da dificuldade presente em vários dos pequenos municípios brasileiros, cuja receita e a própria estrutura disponível muitas das vezes seja insuficiente para atender o exigido em lei, ainda sim os instrumentos de transparência e publicidade deverão ser atendidos como premissa de controle social das ações praticadas pelo Terceiro Setor, onde houver tais atividades, por isso os planos de trabalho das Parcerias se faz de suma importância com a publicação dos mesmos na *internet*, o autor descreve a respeito desse tema a alteração efetuada pela Lei como sendo apesar da dificuldade já relatada nos pequenos municípios como sendo positiva, vejamos:

> "Por um lado, a alteração efetuada pela Lei nº 13.204/15 foi positiva: ela exigiu, ao contrário do que fazia o texto original, a publicação na internet dos planos de trabalho. Era comum, antes da Lei das Parcerias, a realização de convênios sem um plano de trabalho adequado. O dever de publicação na internet do plano de trabalho permite que, além dos órgãos de controle interno e externo, toda sociedade civil tenha mais facilidade em controlar as parcerias e, eventualmente, impugnar a celebração de parcerias inválidas. No plano de trabalho, não custa lembrar, devem contar, dentre outros dados: a) as metas a serem atingidas (artigo 22, II), atividades e projetos a serem executados (artigo 22, II), previsão de receitas e de despesas a serem realizadas durante a execução das atividades e dos projetos (artigo 22, III), e definição de parâmetros a serem utilizados para verificação do cumprimento das metas (artigo 22, IV). A visualização do plano, por si, permite verificar se ele próprio atende as exigências legais, se as metas são adequadas para as atividades e projetos previstos e se as despesas e receitas são proporcionais

[176] MARTINS, Ricardo Marcondes. Acesso à Informação e Transparência nas Parcerias Voluntárias MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 291.

[177] MARTINS, Ricardo Marcondes. Acesso à Informação e Transparência nas Parcerias Voluntárias MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 291-292.

às respectivas atividades".[178]

No que se refere à transparência de informações e dados específicos das organizações do Terceiro Setor, o artigo 11[179] da Lei nº 13.204/15, determina a divulgação: a) em seu site; b) em sua sede social; c) nos estabelecimentos em que exerça as atividades referentes à parceria dos seguintes itens de forma discriminada: a) data da assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável; b) nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no CNPJ; c) descrição do objeto da parceria; d) valor total da parceria e valores liberados, quando for o caso – nos acordos de cooperação não há repasses; e) situação da prestação de contas da parceria, devendo constar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para sua análise e o resultado conclusivo; f) quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria – "na verdade, pagos com recursos públicos e não com recursos do parceiro, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício."[180] O referido artigo e Lei mencionados trazem 'luz' justamente ao objeto de discussão desse capítulo, haja visto tratar especificamente da transparência e do controle necessários para a atuação legalizada das entidades sem fins lucrativos, detentoras de recursos públicos, nesse contexto, portanto, devem prosperar no atendimento das demandas a elas confiadas.

O Decreto Federal nº 8.276/16, que regulamentou a Lei nº 13.019/14, determinou no caput do artigo 80, "que o parceiro divulgue não apenas as informações referidas no artigo 11, mas também as discriminadas no artigo 63 do Decreto nº 7.724/12, decreto esse regulamentador da Lei do Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11)"[181]. São elas: a) cópia do estatuto social atualizado da entidade; b) relação

---

[178] MARTINS, Ricardo Marcondes. Acesso à Informação e Transparência nas Parcerias Voluntárias MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 292.

[179] Art. 11 . 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. Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm>. Acesso em: 24 de mai. de 2021.

[180] MARTINS, Ricardo Marcondes. Acesso à Informação e Transparência nas Parcerias Voluntárias MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 294-295.

[181] MARTINS, Ricardo Marcondes. Acesso à Informação e Transparência nas Parcerias Voluntárias MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 294-295.

nominal atualizada dos dirigentes da entidade; c) cópia integral dos convênios, contratos, termos de parceria, acordos, ajustes ou intrumentos congêneres realizados com o Poder Executivo Federal, respectivos aditivos, e relatórios finais de prestação de contas, na forma da legislação aplicável.[182]

A divulgação de informações e ações realizadas pelas entidades sem fins lucrativos deverão servir como controle, perante a sociedade, ao "destinatário final", do recurso público inserido, atender inclusive o regramento e cuidado na inserção das pessoas portadoras de necessidades especiais, no sentido primordial de que toda população seja alcançada, ao menos no sentido de dar conhecimento à sociedade em geral e não exclusivamente enquanto 'atendida' por essas entidades, de atividades desenvolvidas no âmbito do Terceiro Setor. Para isso o fato de estar a entidade parceira do Estado inserida na Administração Pública, o artigo 14[183] da Lei nº 13.019/14 faz o detentor de recursos públicos obrigado a prestar:

> "Impõe à Administração o dever de, nos termos do regulamento, divulgar nos meios de comunicação por radiodifusão de sons e de sons e imagens, ou seja, no rádio e na televisão, campanhas publicitárias e programações desenvolvidas por organizações da sociedade civil, no âmbito das parcerias voluntárias, mediante o emprego de recursos tecnológicos e linguagens adequados à garantia de acessibilidade por pessoas com deficiência. O dispositivo foi regulamentado pelo artigo 82 do Decreto Federal nº 8.726/16, cujo caput determinou que a divulgação obedeça: a) às diretrizes estabelecidas no Decreto Federal nº 6.555/08, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal; b) às normas estabelecidas pela Secretaria de Comunicação Social e Presidência da República; c) aos planos anuais elaborados pelos integrantes do Sistema de Comunicação do Poder Executivo Federal – SICOM. O § 1º do referido artigo 82 reza que os meios de comunicação pública federal de radiodifusão de sons e imagens e de sons poderão, em suas grades de programação, reservar espaços para veiculação de campanhas informativas e programações que promovam o acesso à informação das ações desenvolvidas pelos parceiros privados. Percebe-se: o dispositivo regulamentar faculta e não impõe a esses veículos a divulgação".[184]

Em diversos dispositivos da Lei nº 13.019/14 concretiza-se os princípios da transparência e da publicidade nos atos que envolvam as entidades sem fins lucrativos, inclusive quando a organização se dispõe através de projeto de parceria a prestar serviço social ao Poder Público. O autor Ricardo Marcondes Martins, nesse

---

[182] MARTINS, Ricardo Marcondes. Acesso à Informação e Transparência nas Parcerias Voluntárias MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 294-295.

[183] Lei nº 13.019/14. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>. Acesso em: 25 de mai. de 2021.

[184] MARTINS, Ricardo Marcondes. Acesso à Informação e Transparência nas Parcerias Voluntárias MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 296-297.

aspecto confirma:

> "Nos artigos 18 à 21 a lei disciplina o procedimento de manifestação de interesse social (PMIS), pelo qual uma organização da sociedade civil pode propor um projeto de parceria ao Poder Público. Apresentada a proposta, estabelece o caput do artigo 20, a administração deve torná-la pública em seu sítio eletrônico. Note-se: deve publicar no site mesmo que entenda não ser o caso de instaurar o PMIS. Nos artigos 23 à 32 a lei disciplina o chamamento público, espécie de processo licitatório para escolha do parceiro privado. Da mesma forma que inexiste licitação sigilosa, inexiste chamamento público sigiloso. Conforme bem doutrina Marçal Justen Filho – lição perfeitamente extensível ao chamamento público previsto para as parcerias – a publicidade nas licitações desempenha duas funções: a) objetiva permitir o amplo acesso de interessados; b) orienta-se a facultar a verificação da regularidade dos atos praticados. A respeito, determina o artigo 28 da Lei nº 13.019/14 que o edital de chamamento deve ser divulgado em página do site oficial da administração, com antecedência mínima de trinta dias. Trata-se do prazo mínimo entre a data da publicação do edital e a data do recebimento das propostas. Em relação aos prazos mínimos estabelecidos no artigo 21 da Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/93) há importante precedente do STJ: "a finalidade do legislador ao estabelecer prazos mínimos do artigo 21, foi assegurar a publicidade da licitação para garantir a participação nesta de amplo número de interessados, assegurando, assim, a obediência ao princípio da competitividade, motivo pelo qual a inobservância do prazo [...] acarreta a inviabilidade do procedimento licitatório".[185]

O artigo 50 da Lei nº 13.019/14 impõe à Administração Pública o dever de viabilizar o acompanhamento pela *internet* dos processos de liberação de recursos referentes às parcerias celebradas, importante destacar nesse sentido que não basta a simples publicação na rede mundial de computadores, mas que essa pesquisa e acesso ao internauta seja simplificada e facilitada afim de não provocar dificuldades para com o conhecimento disponibilizado ao público, é o que o autor Ricardo Marcondes Martins explica:

> "Por força desse dispositivo, não basta a publicação no site da Administração das informações estabelecidas no artigo 10. Sempre que for liberado algum recurso financeiro, a liberação deve ser informada no site do respectivo órgão ou ente público. Aliás, essa obrigatoriedade já decorre do artigo 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00), por força do qual deve ser disponibilizada ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, toda realização de despesa. Como já antecipado, na prática, o cumprimento desse dispositivo só é possível mediante a publicação da realização da despesa no site da Administração".[186]

O artigo 68 da Lei nº 13.019/14 determina que a prestação de contas e todos os atos que dela decorram sejam realizados em plataforma eletrônica, permitindo a

---

[185] MARTINS, Ricardo Marcondes. Acesso à Informação e Transparência nas Parcerias Voluntárias MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 299. STJ, 1ª Turma, REsp 615.432/MG, Rel. Min. Luiz Fux, j. 02.06.05, v.u.

[186] MARTINS, Ricardo Marcondes. Acesso à Informação e Transparência nas Parcerias Voluntárias MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 303.

visualização por qualquer interessado. O texto originário admitia expressamente o afastamento dessa obrigatoriedade, pois só impunha essa obrigação quando seu cumprimento fosse possível. A Lei nº 13.204/15 alterou o dispositivo para suprir a expressão "sempre que possível", tornando obrigatória a prestação de contas e por consequência facilitando o controle pela sociedade, cabe esclarecer:

> "É fácil para a União, para os Estados e para os grandes Municípios manterem-na e viabilizar por meio dela a prestação de contas. Para os Municípios pequenos, contudo, é provável que essa exigência seja difícil de ser cumprida. Sem embargo, ela é razoável: nos termos já expostos, toda entidade federativa, independentemente do seu tamanho, deve dar integral cumprimento às exigências de transparência e de publicidade. Assim, todos os órgãos de controle e, principalmente, toda sociedade civil devem ter pleno acesso às prestações de contas efetuadas pelos parceiros privados nas plataformas eletrônicas mantidas pelos respectivos entes/órgãos públicos. No âmbito federal, a plataforma está disciplinada no artigo 3º do Decreto Federal nº 8.726/16. O § 6º do artigo 69 determina que as impropriedades que deram causa à rejeição da prestação de contas sejam registradas na plataforma eletrônica de acesso público, devendo ser levadas em consideração por ocasião da assinatura de futuras parcerias, conforme definido em regulamento. A redação originária impunha o registro na plataforma tanto dos motivos que ensejaram a rejeição como dos motivos que ensejaram eventuais ressalvas. A Lei nº 13.204/15 alterou o dispositivo para exigir o registro apenas dos motivos que ensejaram a rejeição da prestação de contas. Apesar de criticável, pois contrária à transparência e à publicidade, a alteração não é inválida. Logo, hoje, impõe-se ao Poder Público registrar na plataforma tão somente os motivos que deram ensejo à rejeição da prestação de contas. Por evidente, a decisão administrativa que tenha imposto uma ressalva, além de notificada ao parceiro, deve ser publicada no Diário Oficial ou no veículo que lhe faça as vezes".[187]

Todavia, outros dispositivos legais apresentam aspectos importantes para entender qual a finalidade do controle das parcerias com as organizações da sociedade, se é de meio ou de resultados. Conforme interpretação dada pelo autor Gustavo Henrique Carvalho Schiefler observa-se:

> "É possível afirmar que a Lei nº13.019/2014 possui o foco no controle de resultados, haja vista que o inciso II de seu artigo 6º aduz que uma das diretrizes fundamentais do regramento jurídico da parceria é "a priorização do controle de resultados". Tal entendimento, entretanto, é equivocado, uma vez que priorizar uma forma de controle não significa deixar de lado o controle sobre os procedimentos".[188]

O artigo 67[189] da Lei nº 13.019/2014, após a redação dada pela Lei nº

---

[187] MARTINS, Ricardo Marcondes. Acesso à Informação e Transparência nas Parcerias Voluntárias MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 304.

[188] SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. Comentários sobre a convivência do controle de resultados e de meios nas parcerias voluntárias: uma análise a partir da Lei Federal nº 13.019/2014. Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS, Belo Horizonte, ano 8, n. 16, p. 123-135, jul/dez. 2014.

[189] Lei 13.204/2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm. Acesso em: 16 de mai. de 2021.

13.204/2015, apresenta o que podem ser considerados como parâmetros para o controle de resultados junto as entidades pertencentes ao Terceiro Setor que são fomentadas pelo Estado, além de que o gestor público deverá emitir parecer técnico com relação ao atingimento dos seguintes indicadores: os resultados já alcançados e seus benefícios, os impactos econômicos ou sociais, o grau de satisfação do público-alvo e a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado. Nessa ordem o controle dos resultados pressupõe instrumento eficaz de verificação pela sociedade civil para então apoiar ou não a continuidade do projeto social. Rodrigo Augusto Lazzari Lahoz define que:

> "Para o controle de resultados importa, então, os benefícios proporcionados pelas metas já alcançadas na execução da parceria, os impactos econômicos ou sociais, a satisfação da população atendida e a sustentabilidade. A despeito dessas previsões legais que podem induzir o pensamento que o foco da lei é o controle de resultados, há na novel legislação outros artigos que apresentam dubiedade quanto ao paradigma de controle, como é o caso do artigo 64[190]".[191]

Outro dispositivo legal que indica a finalidade do controle no âmbito da Lei nº 13.019/2014 é o artigo 72[192], incisos I à III, que trata sobre o julgamento das contas prestadas pelo ente privado considerando: regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho,regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal que não resulte em dano ao erário, irregulares, quando comprovada omissão no dever de prestar contas, descumprimento injustificado dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho, dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico e/ou desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos. O referido artigo concede importante relação para o alcance do resultado proposto pela organização e também estabelece meios de execução dessa

---

[190] Lei 13.019/2014. "Art. 64. A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas. [...] §2º. Os dados financeiros serão analisados com o intuito de estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes. §3º. A análise da prestação de contas deverá considerar a verdade real e os resultados alcançados". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>. Acesso em: 24 de mai de 2021.

[191] LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. Prestações de Contas das Organizações da Sociedade Civil: Controle de Meios ou de Resultados?. MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 395.

[192] Lei 13.019/2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>. Acesso em: 16 de mai de 2021.

parceria com o Estado. Para essa análise o autor Rodrigo Augusto Lazzari Lahoz defende que:

> "(...) as contas serão regulares quando atingirem as finalidades propostas, prevalecendo-se o resultado; ou regulares com ressalvas quando houver um problema nos meios, mas que não traga prejuízo ao erário – reflexamente, portanto, os resultados foram alcançados. As contas serão regulares, portanto, desde que as metas sejam cumpridas. De outro bordo, as contas serão irregulares quando não forem atingidas as metas propostas, um cristalino controle de resultados. Acerca da irregularidade pela execução de atos de gestão ilegítimos ou antieconômico ou desvio de recursos públicos, estas hipóteses definem a importância do meio de execução da parceria, pois requerem que os atos sejam legítimos e econômicos e não impliquem desvio de recursos. O controle de meios também é reconhecido nas novas hipóteses de improbidade administrativa apresentadas pela Lei nº 13.019/2014 a partir de seus artigos 77 e 78, que alterou os artigos 10 e 11[193] da Lei nº 8.429/92".[194]

Declara ainda Odete Medauar de que há prevalência do controle de meios sobre o controle de resultados nas parcerias firmadas com o Estado:

> "Por meio destes artigos há a prevalência de controle de meios das parcerias firmadas, notadamente pelas repetitivas menções das expressões "sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie", "sem estrita observância das normas pertinentes" ou "descumprir normas". Trata-se do controle de legalidade da atuação administrativa, que visa confirmar a observância de todas as normas legais aplicáveis, como princípios, leis, regulamentos, portarias e decretos".[195]

Por todo o exposto, observa-se que a Lei nº 13.019/2014 possui disposições

---

[193] Lei nº 8.429/92. "Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no artigo 1º desta Lei, e notadamente: [...] XVI – facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; XVII – permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; XVIII – celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; XIX – agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; XX – liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular. Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...] VIII – descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas". Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 16 de mai. de 2021.

[194] LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. Prestações de Contas das Organizações da Sociedade Civil: Controle de Meios ou de Resultados?. MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 395.

[195] MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 70-71.

que deixam em dúvida quanto ao objeto do controle das contas prestadas pelo parceiro privado, segundo a autora Vanice Lírio do Valle, essa dubiedade fica evidente, pois a organização pende para o foco no resultado, e em outro momento no controle de meio:

> "Eis que ora pendem para o foco nos resultados, ora priorizam o controle dos meios de execução da parceria. O Decreto nº 8.726/2016, ao minuciar a Lei nº 13.019/2014, também reproduziu este espírito dúbio de controle. Na realidade, não há como fazer um distanciamento completo e definitivo das prioridades de controle no âmbito das parcerias com o terceiro setor. O controle de procedimento foi inicialmente concebido para racionalizar a atuação da Administração pública e se atingir determinado fim; o controle de resultados, por sua vez, depende de um procedimento legal e hígido que instrumentalizará a execução das atividades para concretizar o resultado proposto".[196]

Para os Tribunais de Contas o controle não está ligado apenas para avaliar, verificar, fiscalizar e tomar ações cabíveis quanto a aplicação do recurso público, vai além, considerando o resultado alcançado pelas parcerias com o Estado na oferta de serviços por elas prestados. É o que o autor Paulo Modesto descreve com relação ao exercício de controle feito pelo Tribunal de Contas:

> "O próprio controle realizado pelos Tribunais de Contas reflete essa dupla personalidade do sistema de controle de recebimento de recursos públicos: realiza tanto o controle de legalidade dos ajustes firmados e da utilização dos valores transferidos quanto a confirmação do atendimento dos resultados previstos no instrumento que formalizou a parceria".[197]

Completa ainda Gustavo Henrique Carvalho Schiefler:

> "A prática demonstra também não ser viável um rigor excessivo em relação aos meios para obtenção dos resultados almejados, ou mesmo abrir mão de qualquer tipo de controle procedimental, dando-se ampla margem ao parceiro privado para a execução da parceria em prol da finalidade pactuada".[198]

O rigor excessivo na busca por resultados finalísticos das entidades do Terceiro Setor poderá prejudicar em alguma medida o andamento das ações sociais conforme destaca o autor, no entanto deixar de realizar o controle, seja do ponto de vista procedimental ou de aplicação de recursos públicos também prejudicará o bom andamento e legalidade das ações em Parceria, principalmente no quesito

---

[196] VALLE, Vanice Lírio do. Terceiro setor e parcerias com a Administração Pública: desafios ao controle da OSs e Oscips. Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS, Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 6-7, jul/dez. 2008.

[197] MODESTO, Paulo. O direito administrativo do terceiro setor: a aplicação do direito público às entidades privadas sem fins lucrativos. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 9, n. 33, p. 10, abr/jun. 2011.

[198] SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. Comentários sobre a convivência do controle de resultados e de meios nas parcerias voluntárias: uma análise a partir da Lei Federal nº 13.019/2014. Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS, Belo Horizonte, ano 8, n. 16, p. 124, jul/dez. 2014.

transparência e publicação, cujas sanções e medidas administrativas serão tratadas no próximo capítulo.

## 3.2 SANÇÕES ADMINISTRATIVAS, LEI ANTICORRUPÇÃO E RESSARCIMENTO DE DANOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Dando continuidade ao tema controle e fiscalização do recurso público investido nas entidades sem fins lucrativos, além dos resultados por elas alcançados, a Administração Pública tem em seu arcabouço jurídico disponível o amparo legal para, se identificado e comprovado irregularidades, fazer uso da legislação específica seja no critério de sanções, ressarcimento ao erário público, bem como apoiar-se e valer-se da Lei Anticorrupção em desfavor das entidades do Terceiro Setor. Temas esses que serão tratados ao longo desse capítulo.

No que se refere as possíveis sanções administrativas e procedimentos possíveis para correição de irregularidades comprovadas junto às Parcerias com o Estado, o artigo 73[199], caput e diversos dispositivos alterados pela Lei nº 13.204/15, estabelece, garantida a prévia defesa, aplicar à organização da sociedade civil as sanções de advertência, suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades da esfera de governo da administração pública sancionadora, por prazo não superior a dois anos, declaração de inidoneidade para participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades de todas as esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a organização da sociedade civil ressarcir a administração pública pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada.

A autora Jordana Morais Azevedo exemplifica que as sanções estabelecem e assim deverão ser aplicadas de forma crescente em gravidade do ato ilícito praticado, dando ênfase nesse caso para situações cujas penalidades tidas como ‘advertência’ tenha caráter preventivo de sanções consideradas mais graves, dando assim a oportunidade das organizações sem fins lucrativos possam corrigir desvios de procedimento ou finalidade que porventura estejam a cometer, completa ainda:

> “As sanções constantes da Lei nº 8.666/93, percebe-se que essas sanções são previstas em escala crescente de gravidade, certamente para serem aplicadas em escala também crescente da gravidade das infrações praticadas. Quanto ao alcance da norma que estabelece sanções, é correto considerá-la como norma geral, aplicável a todas as esferas da Federação, remanescendo para a “norma especial” os campos não tratados, sobretudo a disciplina do procedimento. Para além da possibilidade da edição de lei

[199] Lei nº 13.204/15. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm>. Acesso em: 16 de mai de 2021.

> estadual ou municipal, regulamentos e da disciplina nos atos convocatórios, é possível a elaboração de "Manuais de fiscalização de parcerias e aplicação de penalidades" no âmbito de órgãos ou entidades específicos. As sanções de suspensão temporária e declaração de inidoneidade são de competência exclusiva de Ministro de Estado ou Secretário Estadual, Distrital ou Municipal (art. 73, §1º). Não se preocupou o legislador em estabelecer a autoridade competente para a aplicação da advertência, talvez em razão da impropriedade de considerá-la como verdadeira sanção. Nos termos do regulamento federal (Decreto nº 8726/16), "a sanção de advertência tem caráter preventivo e será aplicada quando verificadas impropriedades praticadas pela organização da sociedade civil no âmbito da parceria que não justifiquem a aplicação de penalidade mais grave" (art. 71, §2º). Nada impede que as mesmas autoridades máximas competentes para as demais sanções apliquem a advertência; entretanto, a menor gravidade admite a aplicação por autoridade situada em patamar hierárquico inferior, de acordo com a distribuição de atribuições no quadro de pessoal do órgão ou entidade".[200]

Em relação à disciplina do procedimento para aplicação de sanções administrativas, deverá ser estabelecida por ato normativo e contemplar, em linhas gerais, as seguintes fases: notificação, defesa, decisão e execução. Nesse sentido, pode-se dizer que o oferecimento de defesa escrita é faculdade da entidade processada, mas de toda forma o direito a defesa, oferecendo ampla oportunidade para essa apresentação trata-se de imposição constitucional. Nesses termos a autora resumidamente apresenta os efeitos possíveis de aplicação junto às parcerias realizadas com o Estado:

> "Resumidamente, na notificação, a entidade parceira é comunicada do ato que lhe é atribuído, de seu enquadramento como infração e da respectiva sanção cabível. A defesa, imposição constitucional, configura etapa em que se abre à entidade a possibilidade de manifestar-se a respeito do ato que lhe foi imputado, defendendo-se ou justificando-se. Ao seu turno, a decisão é o momento em que a autoridade competente avalia os argumentos da notificação e instrução e os contrapõe à defesa apresentada para, motivadamente, aplicar ou não, a sanção. Finalmente, na fase de execução a penalidade é efetivada, após comunicação ao penalizado. O estabelecimento de prazos razoáveis, nos espaços deixados pela norma geral, é essencial para a plena efetividade do direito à ampla defesa. Em se tratando de direitos fundamentais, determina a boa hermenêutica que a interpretação deve ser sempre ampliativa. Nesse particualr, chama a atenção o estabelecimento de prazo para defesa previamente à aplicação das sanções de suspensão e de declaração de inidoneidade: 10 (dez) dias, nos termos do art. 73, §1º. O regulamento federal estabeleceu o mesmo prazo de dez dias como prazo geral para apresentação de defesa, contados da data de abertura de vista dos autos (art. 71, §2º do Decreto nº 8726/16). Na verdade, o prazo deve ser contado da ciência do despacho de abertura de vista dos autos".[201]

---

[200] AZEVEDO, Jordana Morais. As sanções Administrativas na Lei Nº 13.019/14. MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 410-411.

[201] AZEVEDO, Jordana Morais. As sanções Administrativas na Lei Nº 13.019/14. MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 411-412.

Portanto, a interpretação dada por Jordana Morais Azevedo, no âmbito de abrangência das sanções foi claramente estabelecida na Lei, evitando as divergências interpretativas que ocorrem com as sanções previstas na Lei nº 8.666/93, por exemplo. A autora destaca ainda que:

> "A sanção de suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou contrato aplica-se com relação aos órgãos e entidades da esfera de governo da administração pública sancionadora – federal, estadual, distrital ou municipal. A declaração de inidoneidade, por seu turno, impede a participação em chamamento público ou celebração de parceria ou contrato com órgãos e entidades de todas as esferas de governo. A vigência da sanção de idoneidade foi estabelecida de forma confusa, espelhando-se na redação do art. 87, inciso IV da Lei nº 8.666/93. Em princípio, a gravidade da sanção recomenda sua aplicação para infrações igualmente graves, que com a regra acarretem prejuízos ao erário".[202]

Com ressalva acima, reconhece-se que a "extinção dos efeitos da sanção estar condicionada, inicialmente, ao ressarcimento do dano por parte da organização da sociedade civil. Além disso, a extinção dos efeitos está adstrita ao decurso de prazo de dois anos contados da aplicação da sanção"[203]. Desta forma o regulamento federal, Decreto nº 8726/16, observa no art. 73[204], que na hipótese de aplicação de sanção de suspensão temporária ou de declaração de inidoneidade, a organização da sociedade civil deverá ser inscrita, cumulativamente, como inadimplente no Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, ligado ao Tesouro Nacional e no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV ligado ao Ministério da Economia, enquanto perdurarem os efeitos da punição ou até que seja promovida a reabilitação.

Por derradeiro, a prescrição referente a aplicação das penalidades aplicadas junto às entidades do Terceiro Setor, no cumprimento de contrato com a Administração Pública, se dará em cinco anos a contar da identificação pelo órgão público fiscalizador da infração, sendo 'interrompido' esse prazo, quando por decisão administrativa do Poder Executivo responsável, através do respectivo ato legal, concedendo apuração dos fatos e apresentação por parte da entidade sem fins lucrativos à prestação de contas ao ente público. Nessa linha, a autora Jordana

---

[202] AZEVEDO, Jordana Morais. As sanções Administrativas na Lei Nº 13.019/14. MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 412.

[203] AZEVEDO, Jordana Morais. As sanções Administrativas na Lei Nº 13.019/14. MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 412.

[204] Decreto nº 8726/16. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8726.htm>. Acesso em: 16 de mai. de 2021.

Morais Azevedo, descreve:

> "A previsão de prescrição, em cinco anos, da aplicação das penalidades decorrentes de infração relacionada à execução da parceria. O prazo prescricional, que é interrompido com a edição de ato administrativo voltado à apuração da infração, tem início na data da apresentação da prestação de contas por parte da organização da sociedade civil (art. 73, §§2º e 3º). O prazo para a prestação final de contas, a ser estabelecido de acordo com a complexidade do objeto, será de no máximo noventa dias a partir do término da vigência da parceria ou no final de cada exercício, se a duração da parceria exceder um ano (art. 69 e seguintes)".[205]

Em 1º de agosto de 2013 foi promulgada a Lei Federal nº 12.846, denominada Lei Anticorrupção (LAC), "Lei da Empresa Limpa" ou "Lei de Improbidade Empresaria", para isso, a referida legislação tem como escopo a proteção do patrimônio público, além de representar uma evolução importante para que o Brasil avance no combate aos crimes envolvendo desvios de dinheiro público nas organizações sociais. Para esse assunto, Marco Vinicio Petrelluzi, enaltece comentários sobre a Lei:

> "Pretende a referida legislação proteger o patrimônio público, dispondo "[...] sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira".[206] (...) a Lei nº 12.846/2013 representa mais um passo do Brasil no sentido de dar concretude aos compromissos internacionais relativos ao combate à corrupção assumidos pelo país, em especial aos termos da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, firmada pelo Brasil em 1997 e ratificada no ano de 2000. Além dessa importante convenção, a edição da Lei nº 12.846/2013 adapta a legislação brasileira aos compromissos firmados na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e na Convenção Interamericana Contra a Corrupção".[207]

Completa ainda o autor que em "consequência, as pessoas jurídicas de direito público, interno ou externo, estão, via de regra, excluídas das sanções previstas na Lei Anticorrupção, já que elas são titulares desta proteção"[208]. Portanto, a "Lei de Improbidade Empresarial", pretende alcançar qualquer tipo ou espécie de pessoa jurídica de direito privado, nacional ou estrangeira que, de qualquer forma tenha relação com o Poder Público, nesse caso organizações sem fins econômicos, ligadas

---

[205]AZEVEDO, Jordana Morais. As sanções Administrativas na Lei Nº 13.019/14. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 412. MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 413.

[206] Artigo 1º, da Lei nº 12.846/2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 16 de mai de 2021.

[207] PETRELLUZI, Marco Vinicio. Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 17.

[208] PETRELLUZI, Marco Vinicio. Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 17.

então ao Terceiro Setor. Como exemplo, as associações, por não terem finalidade econômica, entretanto, não afasta a possibilidade de que tenham relação contratual incluindo repasse de dinheiro público. "Aliás, modernamente, a administração pública vem terceirizando muitos dos serviços sociais que patrocina, visando prestar melhores serviços, com o menor custo aos cofres públicos, utilizando como parceria várias modalidades de associações". [209] Assim, as sociedades de amigos de instituições culturais como museus, orquestras, parques, etc..., podem ser sujeitos ativos de atos lesivos à Administração Pública. Os tipos de organização não governamentais também estão alcançados pela norma, incluídas aí as associações recreativas, agremiações esportivas, clubes de lazer, de serviços, desde que recebam recursos oriundos do poder Público.

Desta forma a legislação alcançará as organizações sociais (Lei nº 9.637/1998), as OSCIPS (Lei nº 9.790/1999), as entidades beneficientes de assistência social (Lei nº 12.101/2009) e as OSCs (Lei nº 13.019/2014) no que tange à fiscalização e aplicação de penalidades para com a correção de atos que desviem do permitido em Lei, nessa análise, os autores Maria Tereza Fonseca Dias e Bruno Martins Torchia descrevem que:

> "Todas estas entidades são passíveis da prática de atos lesivos à administração pública, notadamente se mantiverem parcerias com a Administração, receberem fomento direto e indireto para o desempenho de suas atividades. A principal característica da Lei Anticorrupção é a possibilidade de responsabilização objetiva das pessoas jurídicas envolvidas em práticas nocivas ao patrimônio público, sem, portanto, a necessidade de comprovar o dolo ou culpa por parte dos dirigentes ou proprietários. Conforme expressamente registrado na legislação, a responsabilidade individual de dirigentes, administradores ou qualquer pessoa natural envolvida em ato ilícito, não exclui a responsabilização da pessoa jurídica. A referida lei, no seu artigo 5º[210], enumera extenso rol de atos considerados

[209] PETRELLUZI, Marco Vinicio. Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 54-58.

[210] Lei Federal nº 12.846. "Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos: I – prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada; II – comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei; III – comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados; IV – no tocante a licitação e contratos; a) Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público; b) Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público; c) Afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo; d) Fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente; e) Criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo; f) Obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato

> lesivos à administração pública sobre os quais a pessoa jurídica ou seus administradores (dirigentes) poderão ser responsabilizados". [211]

Os atos lesivos à Administração Pública são objetivamente imputáveis à pessoa jurídica, se bastando para identificação da infração, condenação e pedido de ressarcimento na instância cabível a mera comprovação do nexo causal que corresponda comprovadamente o comportamento ilícito praticado pela entidade sem fins lucrativos e a norma que tipifica a infração cometida. O autor José Anacleto Abduch Santos comenta:

> "Bastando para sua configuração a demonstração do nexo de causalidade entre o comportamento tipificado na norma e o resultado material ou imaterial almejado pela entidade infratora, por intermédio da ação de seus órgãos, dirigentes, administradores, empregados e prepostos. Não se exige a comprovação de dolo ou culpa para a caracterização do ilícito, até porque isso seria impossível, pois a pessoa jurídica é criação do Direito, é uma abstração jurídica, é entidade evidentemente destituída de vontade própria. Em outros termos, não há que se falar na mensuração da culpabilidade de uma pessoa jurídica".[212]

A Lei prevê nas sanções, aplicáveis na esfera administrativa, seja de multa e/ou aplicação extraordinária da decisão condenatória, que a penalidade seja divulgada em jornais de grande circulação. Maria Tereza Fonseca Dias e Bruno Martins Torchia ainda descrevem:

> Talvez esta seja a sanção mais severa prevista na lei, pois a reputação moral possui tanto valor quanto a patrimonial. A natureza cível-administrativa da punição não a torna mais branda, já que a pessoa jurídica, se condenada no PAR (Processo Administrativo de Responsabilização) movido pelo Poder Executivo poderá ser apenada justamente em seu patrimônio moral. Ter seu nome inscrito em meios de comunicação de grande circulação trará enormes prejuízos e consequências negativas à corporação, de ordem financeira e moral.[213] Prevê, também, no seu artigo 19, as sanções que podem ser aplicadas judicialmente, todas elas de extrema gravidade.[214] O interesse em

---

convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou g) Manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública; V – dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional." Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em 16 de mai de 2021.

[211] DIAS, Maria Tereza Fonseca; TORCHIA, Bruno Martins. Lei anticorrupção e terceiro setor: reflexões sobre o compliance aplicado ao setor sem fins lucrativos. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 431.

[212] SANTOS, José Anacleto Abduch. Comentários à Lei Anticorrupção. 2 ed. rev. atual. e ampl. Baseada em e-book. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

[213] Lei Federal nº 12.846. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em 16 de mai de 2021.

[214] Lei Federal nº 12.846. "Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras: I – perdimento de bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado

> se adotar medidas preventivas na instituição se impõe, ainda mais se cotejado com o alcance, abrangência e rigor da Lei Anticorrupção, muito influenciada pelo atual cenário econômico e político. Há outros diplomas no ordenamento jurídico com finalidade semelhante à da Lei Anticorrupção e também muito rigorosos, tais como a Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal nº 8.429/92) e a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) que disciplinam uma série de atos ilícitos semelhantes e passíveis de punição conjunta com a mencionada lei. Peca o legislador em não buscar harmonização entre as esferas civis, penais e administrativas quanto a responsabilidade empresarial.[215]

O cumprimento das leis, normas e diretrizes legais no papel de condução por parte de dirigentes de entidades sem fins lucrativos, para parcerias firmadas com o Poder Público, deve, portanto, obediência à Lei Anticorrupção. Pois prevê na figura do *compliance,* como sendo mais um instrumento disponível para o controle pela sociedade civil organizada, das ações praticadas pelas instituições pertencentes ao Terceiro Setor. Para tanto, José Anacleto Abduch Santos, informa que o legislador ao escrever a normativa, tomou o cuidade de se precaver no sentido de punir e fazer cumprir os preceitos legais e de conduta lícita quando inseriu nesse ordenamento jurídico a figura do *compliance*:

> "Mitigar ou evitar a responsabilização prevista na Lei Anticorrupção, foi expressamente prevista a figura do compliance.[216] A expressão compliance é derivada do verbo inglês *to comply*, que significa cumprir, executar, satisfazer, realizar o que lhe foi imposto.[217] Significa dever de cumprir e fazer cumprir normas legais, códigos de ética concorrencial e normas internas que regem determinada atividade econômica, demonstrando diligência e o cumprimento do dever de cuidado inerente à prudência no trato dos negócios e atividades empresariais. No plano do tipo subjetivo do processo de imputação de responsabilidade tal diligência afastaria a culpa e o dolo, afastando a responsabilidade. A definição e conceituação de *compliance*, como programa de integridade de gestão das entidades, ficou a cargo do art. 40 do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, que regulamentou a Lei Anticorrupção."[218]

---

o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé; II – suspensão ou interdição parcial de suas atividades; III – dissolução compulsória da pessoa jurídica; IV – proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos". Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em 16 de mai de 2021.

[215] DIAS, Maria Tereza Fonseca; TORCHIA, Bruno Martins. Lei anticorrupção e terceiro setor: reflexões sobre o compliance aplicado ao setor sem fins lucrativos. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 433.

[216] Lei Federal nº 12.846. "Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções: [...] VIII – a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica".

[217] "O termo compliance é originário da expressão anglo-saxão *to comply*, exprime, em sentido literal, o sentido de agir de acordo com uma regra ou um comando. Dessa forma, compliance constitui a obrigação de cumprir, de estar em conformidade e fazer cumprir regulamentos internos e externos, impostos às atividades da organização" (BITTENCOURT, Sidney. Comentários à Lei Anticorrupção: Lei nº 12.846/2013. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2014. p. 84).

[218] SANTOS, José Anacleto Abduch. Comentários à Lei Anticorrupção. 2 ed. rer. atual. e ampl. baseada em e-book. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

O Decreto anteriormente citado declara que o programa de integridade consiste, no âmbito das Parcerias com o Estado, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira.[219] Nesse contexto, Maria Tereza Fonseca Dias e Bruno Martins Torchia descrevem reflexões sobre o c*ompliance* aplicado ao setor sem fins lucrativos, como sendo ferramenta (*compliance*) que deverá possuir eficácia, sob pena de não alcançar os objetivos que fomentaram sua criação, de forma específica os autores relatam:

> "Não basta a criação e previsão do sistema de *compliance* pela pessoa jurídica, pois ele deve ser efetivo, capaz de impactar a corporação de tal forma a ponto de mudar não somente seus procedimentos, mas também a conscientização dos seus colaboradores quanto a existência e cumprimento dos seus códigos, políticas e diretrizes de ética e de conduta. Deve ele ser propício e talhado a ponto de, caso cometido qualquer ato lesivo na corporação, haja não somente previsões claras e assertivas nos regulamentos e códigos instituídos, mas mecanismos de apuração precisos e seguros de que os culpados serão descobertos, o patrimônio reparado e que todas as providências cabíveis serão adotadas da forma mais escorreita e ágil possível, nas esferas cível, administrativa ou criminal. Em sendo efetivo o controle interno da pessoa jurídica, vários são os benefícios dele advindos: (i) prevenção de riscos de violação às leis e as consequências nefastas de sua responsabilização (multa, publicação de decisão condenatória, responsabilização administrativa ou criminal previstas em outros diplomas etc.); (ii) identificação antecipada de problemas (possibilidade de reação através dos controles internos, de se firmar acordos de leniência e de reparar patrimônio em caso de dano); (iii) identificação de ilicitudes em outras empresas com as quais a pessoa jurídica mantenha relação (fornecedores, distribuidores, concorrentes); (iv) reação legal às fraudes ou irregularidades encontradas; (v) prestígio e melhor reputação da imagem pela ética comercial (satisfação dos clientes, retenção de funcionários, confiança dos investidores, parceiros e clientes)".[220]

No entendimento de Melilo Nascimento, "A Lei Anticorrupção aposta na sua existência como uma forma de mudança cultural e como qualificação importante para atenuar a aplicação das severas sanções às pessoas jurídicas".[221] Em que pese a inegável importância dos controles visto do prisma do erário público disponibilizado nas Parcerias com o Estado, há que se ressaltar os diversos ramos de atuação e

---

[219] Decreto nº 8.420. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm>. Acesso em: 16 de mai de 2021.

[220] DIAS, Maria Tereza Fonseca; TORCHIA, Bruno Martins. Lei anticorrupção e terceiro setor: reflexões sobre o compliance aplicado ao setor sem fins lucrativos. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 435.

[221] NASCIMENTO, Melilo Diniz do (Org.). Lei Anticorrupção Empresarial: aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013. 1. Reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 114-115.

capacidade administrativa interna das entidades, em favor de pequenas, médias e grandes instituições sociais sem fins lucrativos, no atendimento pleno de todos os requisitos necessários para que se obtenha uma gestão lícita, pois a estrutura seja ela de profissionais (auditores) e mesmo física (instalações, computadores e sistemas contábeis) interferem significativamente no comportamento operacional-financeiro-contábil da entidade, nesse enfoque, Maria Tereza Fonseca Dias e Bruno Martins Torchia, relatam que:

> "A lei Anticorrupção nada menciona sobre os mecanismos imprescindíveis para se ter controle interno eficaz, digno de prevenir ou mitigar eventual responsabilidade administrativa. Não é estabelecido manual ou roteiro para sua criação, e nem poderia, considerando as especificidades de cada empresa e entidade privada. O programa, nesse espeque, deverá (e só poderá) ser elaborado de acordo com as características e riscos a que a pessoa jurídica estiver sujeita. Não se pode exigir que pessoas jurídicas com porte, receitas e realidades completamente diferentes possuam o mesmo sistema de controle interno. O número de colaboradores, natureza e regime jurídico aplicável, envolvimento ou não com o Poder Público, as atividades exercidas, histórico de fraudes, valores dos contratos celebrados variam muito".[222]

A legislação menciona quais os parâmetros utilizados para avaliar se o programa de controle interno é efetivo, em consonância com o disposto em seu art. 42.[223] A análise e mapeamento da pessoa jurídica, nesses termos, trazem resultados

---

[222] DIAS, Maria Tereza Fonseca; TORCHIA, Bruno Martins. Lei anticorrupção e terceiro setor: reflexões sobre o compliance aplicado ao setor sem fins lucrativos. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 435-436.

[223] Decreto nº 8.420. "Art. 42. Para fins do disposto no §4º do art. 5º, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros: I – comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa; II – padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos; III – padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados; IV – treinamentos periódicos sobre o programa de integridade; V – análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade; VI – registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica; VII – controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da pessoa jurídica; VIII – procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões; IX – independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento; X – canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciantes de boa-fé; XI – medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade; XII – procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados; XIII – diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como: fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados; XIV – verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidade nas pessoas jurídicas envolvidas; XV

positivos para a entidade sem fins lucrativos, haja visto prevenir situações de embaraço jurídico que a organização possa se envolver. Principalmente nos casos em que não esteja, a entidade, assessorada de forma adequada em seus controles internos, por isso, o autor Melilo Diniz do Nascimento faz ponderações importantes sobre as medidas recomendáveis de serem tomadas no controle interno, haja visto compatibilizarem o que o texto normativo exige, quais sejam:

> "(...) (i) criação de um canal de denúncias e de um núcleo de controle capaz de exercer contínuo monitoramento da pessoa jurídica às regras da Lei Anticorrupção; (ii) criação de regulamento interno com especificação das atividades e funções de cada setor ou departamento; (iii) ato normativo com quadros de alçadas, para determinar as atribuições dos gerentes, diretores, presidentes, etc. Considerando valores de compras e grau de responsabilidade; (iv) elaboração de códigos de ética e de conduta; (v) elaboração de manuais que visam disciplinar e aplicar sanções disciplinares a colaboradores e prestadores de serviços que descumprirem regras contratuais ou de ética a que estiverem vinculados; (vi) criação de procedimentos escritos que sistematizem as aquisições de produtos e serviços bem como zele por sua perfeita execução contratual e prestação de contas; (vii) segurança das informações e análise jurídica de procedimentos; (viii) perfeita adequação dos procedimentos contábeis e tributários; (ix) cronograma de treinamentos do programa; e (x) outras cabíveis".[224]

A recomendação por certo de que as entidades pertencentes ao Terceiro Setor, afim de prevenir condutas tidas como ilícitas e reprováveis do ponto de vista normativo e regrado como são as Parcerias firmadas com o Estado, no sentido de mapear os possíveis pontos de fragilidade financeira e contábil junto ao controle interno das entidades sem fins lucrativos, para isso, destaca os autores Maria Tereza Fonseca Dias e Bruno Martins Torchia para se fazer valer de estudo aprofundado afim de sanar lacunas em que desvio ou má aplicação do recurso público se concretize. Nesse sentido recomenda-se:

> "Que se realize amplo estudo na pessoa jurídica, mapeando todas as sua variáveis e características para que se elabore cronograma de implantação das medidas sugeridas e outras que se fizerem necessárias para que a instituição previna e mitigue os riscos advindos da vulnerabilidade do comportamento humano antiético e danoso."[225]

---

– monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013 e; X – transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos". Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm>. Acesso em: 16 de mai de 2021.

[224] NASCIMENTO, Melilo Diniz do (Org.). Lei Anticorrupção Empresarial: aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013. Reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 114-115.

[225] DIAS, Maria Tereza Fonseca; TORCHIA, Bruno Martins. Lei anticorrupção e terceiro setor: reflexões sobre o compliance aplicado ao setor sem fins lucrativos. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 438.

Ao finalizar, percebe-se notadamente para além dos códigos de conduta e ética já editados no âmbito do Terceiro Setor, a Lei Anticorrupção Empresarial deverá ser capaz de fazer com que o sistema de *compliance* torne-se rotina nas entidades privadas sem fins lucrativos, porque não só colaboram com o desempenho do Terceiro Setor como também minimizam a aplicação de sanções ulteriores às entidades e seus dirigentes. [226] Previne-se não somente penalidades normativas, mas também o desgaste que entidades do Terceiro Setor possam sofrer, evitando assim o descrédito moral e social dos serviços prestados às diferentes comunidades. Organizações essas, muitas das vezes situadas na linha de frente para garantia da concretude de direitos fundamentais socias à populações específicas, que muitas das vezes são marginalizadas pela omissão de políticas públicas insuficientes ou inexistentes.

[226] DIAS, Maria Tereza Fonseca; TORCHIA, Bruno Martins. Lei anticorrupção e terceiro setor: reflexões sobre o compliance aplicado ao setor sem fins lucrativos. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 438.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na busca pela abordagem e pesquisa de assuntos que relacionam as entidades sem fins lucrativos, denominadas e mais conhecidas como entidades do Terceiro Setor, é que se faz a ligação e correlação entre direitos sociais previstos na Constituição da República Federativa do Brasil e os problemas sociais presentes enfrentados pela população brasileira, com manifesto nos diferentes núcleos sociais.

Observa-se que a cidade constitui um espaço privilegiado para realizar a ação intersetorial do Estado com as parcerias sem fins lucrativos. Neste espaço territorial e social que as pessoas e os grupos se relacionam para construírem o seu futuro. Por isso a integração das políticas sociais e, consequentemente, a ação intersetorial construídas com parcerias entre Estado e sociedade civil podem trazer resultados positivos, de abragência local, regional e até nacional concretos na efetivação de direitos sociais fundamentais.

No entanto a efetividade das ações sociais do ponto de vista do Estado, como principal agente de fomento, provocadas pelo Terceiro Setor, envolvem mudanças de valores e de cultura, que devem estar alinhadas com os princípios constitucionais e da Administração Pública, legislação infraconstitucional, normas sociais e regras que pautam o agir de grupos e organizações sociais. Essa mudança está ligada no comportamento e apreensão da cultura baseada em aspectos rotineiros das práticas cotidianas, por isso a necessidade de controle interno e externo na aplicação do recurso público que se aufere em tais instituições.

O processo de democratização dos direitos sociais fundamentais ganha consistência quando as necessidades dos grupos populacionais que se distribuem no território se articulam para prover soluções intersetoriais. Nesse processo democrático, a população passa a ser considerada como sujeito dentro da sociedade e não como objeto de intervenção do Estado. Desta forma torna-se na assunção de um papel ativo ao lado do Estado, colaborando na identificação dos problemas e na sua solução. Nesse entrave altera-se a lógica da política social, saindo-se da visão micro e de carência para o patamar da solução de necessidades, para além da efetivação dos direitos sociais, auferindo qualidade e vida digna aos cidadãos.

A ideia da rede de ação social sem fins lucrativos como um complexo de relações das quais os indivíduos constituem pontos de intersecção, podendo significar uma espécie de transformação das ideias sobre organização social através das

parcerias com o Estado. Ainda é difícil incorporar as implicações da metáfora de rede de ação social tanto no nível das organizações como da sociedade, por vários motivos, seja por questões de amadurecimento e valores da sociedade, que se traduzem em agendas públicas. Seja pela alternância de políticas de Estado que nem sempre são continuadas pelos governos ou pela própria implicação de desvios e ilícitos praticados no fomento e em desfavor do objetivo fim das organizações sociais. Nesse sentido grande maioria das pessoas continuam pensando como indivíduos isolados e não como parte de múltiplas redes de interação social em que o Estado, sujeito e o Terceiro Setor fazem parte.

A complexidade e as incertezas da realidade social determinam que o pensamento marcado pelas certezas ceda lugar às interações dinâmicas. E as transformações que ocorrem no âmbito da interação entre Estado e sociedade civil organizada proporcionam parcerias com o Estado e o Terceiro Setor. Essa interação portanto entre sociedade e Estado, forma-se redes de intercâmbios que conectam indivíduos, grupos, regiões e organizações de acordo com seus objetivos fins previstos e de propósito motivado.

Daí a importância de que cada organização sem fins lucrativos em parceria com o Estado, desenvolva seu saber para colocá-lo de maneira integrada a serviço do interesse coletivo. Esse movimento ampliou-se a partir daí, com a Constituição da República do Brasil de 1988, quando o objetivo fim deixou de ser apenas a satisfação das necessidades básicas, para garantir também os direitos sociais fundamentais. Essas políticas que atendem aos direitos sociais passam a ser entendidas como direitos traduzidos em prestações de cunho social, sendo mais um elo da coesão social, portanto a figura das entidades do Terceiro Setor. A benemerência do Estado passa a ser entendida como a lógica de sujeito com direitos sociais de efetivação concreta.

Em estudo recente realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, datado de 2019, de forma a sintetizar os indicadores sociais e de condições de vida da população brasileira, constatou-se que o Brasil possui restrições ao acesso de direitos sociais que formam os pilares da sociedade, como exemplo, a educação, proteção social, condições de moradia, serviço de saneamento e acesso à internet. Cumpre destacar que o Direito Administrativo possui importante atuação no ramo do Direito para viabilizar com o “olhar” da Constituição brasileira a promoção desses pilares de desenvolvimento social.

Ao passo que o crescente aumento do número de entidades sem fins lucrativos atuantes em diversas áreas de assistência à sociedade e sendo a receita financeira adquirida através de fomento público em sua grande maioria, é que se faz necessário cada vez mais acompanhamentos, fiscalizações, certificações de resultados e destinação do recurso público investido validados pela sociedade, além da aferição de eficiência e eficácia da entidade em si, ação essa de difícil mensuração, no entanto necessária. O controle interno deve coibir práticas da própria administração pública que poderiam macular ou consubstanciar numa espécie de administração paralela desrregrada da licitude. Devido a importância do controle interno na aplicação do dinheiro público prestado às parcerias com o Estado, as organizações sociais sem fins lucrativos estão tuteladas e submetidas ao regramento da Administração Pública.

O controle interno possui finalidades importantes frente às parcerias com o Estado, quais sejam: reprimir a ação dos órgãos no âmbito da competência de cada um, favorecendo a ação nos limites da legalidade e dos princípios da Administração Pública, verificar se as atribuições inerentes a entidade sem fins lucrativos está em conformidade com os meios jurídicos, técnicos e de profissionais que atuam na organização, aplicação de políticas uniformes e decisões coerentes, aproximação dos indivíduos e a sociedade civil para com a Administração Pública, promover o controle dos custos e produção dos serviços à organização parceira confiada, melhorar de forma continuada o controle da eficácia da atividade prestada, avaliar e monitorar resultados produzidos pela entidade. Por fim controlar operações financeiras e das prestações de contas através de sistemas contábeis e informáticos confiáveis e auditáveis.

A proteção judiciária representa um dos pilares do Estado Democrático de Direito, sobretudo com o princípio da legalidade/juridicidade que norteia a atuação dos Poderes Públicos. Pouco se discute sobre as formas de controle jurisdicional das políticas públicas que dizem respeito às atividades prestacionais do Estado e as de cooperação do Estado com as entidades do Terceiro Setor. Nesse aspecto, o controle jurisdicional, nos conflitos jurídicos entre Administração Pública e entidades do Terceiro Setor, na relação de parceria, é desencadeado mediante provocação do Poder Judiciário, tornando assim mais uma forma de controle social disponível para apreciação e correição se necessário de desvios praticados na organizações sem fins lucrativos ou ainda o inverso, a entidade ajuizar questões que as considera danosa

frente a relação de parceria com o Poder Público.

Para o controle financeiro externo da Administração Pública, nesse caso para o fomento público do Terceiro Setor, tem-se a figura dos Tribunais de Contas, compostos por pessoal técnico especializado e independente na análise e fiscalização das contas públicas, com a função de auxiliar o Poder Legislativo. A discussão sobre a natureza das funções das cortes de contas deriva da relação entre as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas e as atribuições do Poder Judiciário.

Os desafios dispostos pelo paradigma do Estado Democrático de Direito, ainda que necessitem rever o papel desempenhado pelas Cortes de Contas, pois compõe esses órgãos de um arsenal de funções direcionadas à modernização da máquina estatal de forma a colaborar com a manutenção dos princípios da Administração Pública. O problema na atuação dos Tribunais de Contas Subnacionais está relacionado com a politização desses órgãos, falta de independência e transparência na relação com a sociedade, burocratização das atividades e lentidão das respostas.

Na discussão a respeito da fiscalização das entidades sem fins lucrativos, tem-se o Ministério Público como defensor do patrimônio público e social, além da defesa de intereses individuais indisponíveis, instaurador de inquérito civil público e ação civil pública para apurar irregularidades nas atividades e nas prestações de contas das associações e sociedades civis sem fins lucrativos. Ressalta-se nessas entidades, que dentro de seus objetivos estatutários estejam presentes fins assistenciais e a permissão de recebimento de recursos públicos. Na legislação infraconstitucional, mais precisamente no art. 66, do Código Civil Brasileiro, encontra-se a função atribuída ao Ministério Público de velamento das fundações sem fins lucrativos.

Ainda com base no Código Civil Brasileiro e demais normas vigentes sobre as funções do Ministério Público, cabe ao Promotor de Justiça/Curador de Fundações a realização de várias providências judiciais, como exemplo, anular todo e qualquer ato praticado pelos administradores e dirigentes que seja contrário ao estatuto e à Lei, extinguir a fundação, caso suas finalidades se tornem ilícitas ou irregulares, ou quando for impossível a sua mantença, bem como propor judicialmente seu processo de dissolução.

Do ponto de vista dos controles extra-orgânicos exercidos pelos partidos, pela imprensa e pela sociedade civil, entre outros atores, observa-se que essa

preocupação difusa acaba por apresentar-se como uma espécie de controle extra-orgânico da administração pública, pois desperta a atenção para os problemas sociais vivenciados contemporaneamente. A imprensa tem o dever/liberdade de investigar, de fazê-lo responsavelmente, de tornar pública as informações e nessa tarefa pode contribuir para preservar os modelos e valores éticos de conduta da vida pública.

No âmbito da legislação estrangeira, o tema do controle das parcerias entre o Estado e as entidades privadas sem fins lucrativos é motivo de preocupação e tensão. Com relação a experiência norte-americana, observa-se na doutrina uma característica da parceria entre o governo e o setor sem fins lucrativos, que a tornou tão eficiente na prestação de serviços nos Estados Unidos, é a rigorosa prestação de contas exigida pelo Estado americano aos contratados para a execução de serviços.

Apenas como comparação do que é praticado no Brasil e analisando especificamente o contexto dos Estados Unidos da América para com a fiscalização da Receita Federal Americana[227] no Terceiro Setor daquele país, tem-se que a instituição americana cumpre papel fiscalizador e contribui para a avaliação das atividades das entidades sem fins lucrativos. Essa avaliação consiste em avaliar se as organizações comprovam recursos provenientes de agências governamentais para assim manter o *status* de utilidade pública. Esse relatório entregue à Receita Federal americana é bastante detalhado e deve demonstrar todas as atividades financeiras das entidades sem fins lucrativos, tais como compra e venda de imóveis, *leasing*, empréstimos e transferências de parte da renda ou de ativos da entidade, cujos gestores, caso não cumpram tal exigência, podem incorrer em responsabilização de natureza penal.

Por outro lado a realidade brasileira, vista sob o prisma do controle social da administração pública, em acordo com o texto Constitucional pátrio, necessita do aperfeiçoamento de mecanismos procedimentais que lhe confiram maior efetividade no controle do dinheiro público aplicado nas parcerias firmadas entre o Estado e as instituições sem fins lucrativos. Nessa busca pela constante modernização desses

---

[227] *Internal Revenue Service. "Autoridad legal. El IRS está organizado para llevar a cabo las responsabilidades del secretario del Tesoro bajo la sección 7801 del Código de Impuestos Internos. El secretario tiene plena autoridad para administrar y hacer cumplir las leyes de ingresos internos y tiene el poder de crear una agencia para hacer cumplir estas leyes. El IRS fue creado en base a esta subvención legislativa. La Sección 7803 del Código de Impuestos Internos establece el nombramiento de un comisionado de Impuestos Internos para administrar y supervisar la ejecución y la aplicación de las leyes de ingresos internas".* Disponível em: < https://www.irs.gov/es/about-irs/the-agency-its-mission-and-statutory-authority>. Acesso em: 28 de mai. de 2021.

controles, recentemente foi sancionada a Lei nº 14.129/2021 que trata sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. O legislador reconhece, ao dispor para o ordenamento jurídico brasileiro, a importância de tornar cada vez mais digital as ferramentas e mecanismos de controle social sobre a Administração Pública, é o que relata o art. 4º, VII, da Lei n. 14.129/2021[228]. Nessa importante constatação de que o controle social sobre a Administração é fundamental para a participação democrática, inerente ao Estado Democrático de Direito, além de permitir o acompanhamento facilitado e efetivo de controles já existentes por diferentes núcleos sociais da população, é que o Governo Digital tem-se a se estabelecer como prática usual da sociedade.

Nesse contexto é possível concluir que as entidades do Terceiro Setor produzem inegável impacto nas políticas públicas sociais aplicadas no Brasil, além de movimentarem recursos públicos de valores expressivos na economia, empregar trabalhadoras e trabalhadores das mais diversas especialidades, contribruir de forma crescente para a inclusão de pessoas com necessidades especiais seja no atendimento especializado, oportunidade de trabalho e desenvolvimento pessoal. Portanto o Terceiro Setor pode e deve ser "explorado" pela sociedade como um instrumento que soma-se ao Estado na melhoria ou mesmo erradicação de circunstâncias sociais que venham criar obstáculos na efetivação de direitos sociais fundamentais previstos na Constituição da República Brasileira.

Entretanto a pesquisa afirma com respeito a forma e controle do dinheiro público investido nessas parcerias do Estado com as entidades sem fins lucrativos é de que por certo o constante aperfeiçoamento dos controles, além da publicidade objetiva, clara, perene e digital dos atos praticados frente às parcerias com o Estado, como sendo uma das principais formas de controle e prevenção de ilícitos à disposição da sociedade. Tudo isso faz parte do controle social da Administração Pública e soma-se à construção da efetivação dos direitos fundamentais sociais, que na velocidade da inovação tecnológica o Estado tem a necessidade e o dever de acompanhar.

---

[228] Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. "Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se: (...) VII - governo como plataforma: infraestrutura tecnológica que facilite o uso de dados de acesso público e promova a interação entre diversos agentes, de forma segura, eficiente e responsável, para estímulo à inovação, à exploração de atividade econômica e à prestação de serviços à população". Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm . Acesso em: 28 de mai. de 2021.

Portanto, é factível que o fomento público disponibilizado para as entidades do Terceiro Setor são de grande monta.  O núcleo essencial para que os resultados se apresentem para a sociedade de forma positiva, satisfatória e transparente vêm se não através da fiscalização e acompanhamento tanto do Estado nos seus diferentes níveis hierárquicos e de especialidade, mas também a disponibilização de ferramentas digitais de fácil acesso a população.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

ALLEBRANDT, Sérgio Luís; TEIXEIRA, Enise Barth. Gestão social em organizações do terceiro setor: o caso da Unijuí. 2005.

ALMEIDA, Vasco. Estado, mercado e terceiro setor: A redefinição das regras do jogo. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 95, p. 85-104, 2011.

AMARAL, Ana Valeska. Terceiro setor e políticas públicas. 2003.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade / Amartya Sen; tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

ANDERSON, Perry et al. Balanço do neoliberalismo. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-23, 1995.

ARAUJO, Osorio Cavalcante; CARNEIRO, Célia Maria Braga; ARAUJO, Maria Ivany Gomes. O BALANCED SCORECARD COMO FERRAMENTA DE GESTÃO EM ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR. In: Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC. 2001.

BARBIERI, Carla Bertucci et al. Terceiro setor: desafios e perspectivas constitucionais. 2006.

BARBIERI, Carla Bertucci. Terceiro setor: desafios e perspectivas constitucionais. Curitiba: Juruá, 2008.

BARBOSA, Lia Pinheiro. Significados do Terceiro Setor: de uma nova prática política à despolitização da questão social. Sociedade e Cultura, v. 9, n. 1, p. 173-186, 2006.

BARROS, Marizeth Antunes; DOS SANTOS, Thaís Chacon. Terceiro Setor: racionalidade instrumental ou substantiva?. Revista Espaço Acadêmico, v. 10, n. 113, p. 11-18, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas. 9ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BERNARDINO, Susana Jacinta Queirós et al. Iniciativas de empreendedorismo social no Terceiro Setor em Portugal: antecedentes, comportamentos e desempenho organizacionais. 2013.

BERNARDO, Glauco. O Terceiro Setor como Garantia e Efetividade dos Direitos Fundamentais.

CABRAL, Eloisa Helena de Souza. Terceiro setor: gestão e controle social. 2 ed.

São Paulo: Saraiva, 2015.

CABRAL, Eloisa Helena de Souza. TERCEIRO SETOR-Gestão e controle social. Editora Saraiva, 2017.

CALEGARE, Marcelo Gustavo Aguilar; SILVA JUNIOR, Nelson. A “construção” do terceiro setor no Brasil: da questão social à organizacional. Revista psicologia política, v. 9, n. 17, p. 129-148, 2009.

CAMARGOS, Ana Amélia Mascarenhas. Direito do trabalho no terceiro setor. São Paulo: Saraiva, 2008.

CARRION, Rosinha Machado. Organizações privadas sem fins lucrativos: a participação do mercado no terceiro setor. Tempo social, v. 12, n. 2, p. 237-255, 2000.

CARVALHO, Cristiano; PEIXOTO, Marcelo Magalhães. Aspectos jurídicos do terceiro setor. 2. ed., revisada e atualizada. São Paulo: MP Ed., 2008.

CHAHAIRA, Bruno Valverde. Terceiro setor, direitos fundamentais e as políticas públicas no Brasil em crise. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

COELHO, Simone de Castro Tavares. Terceiro setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. 3ª ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005.

COELHO, Simone de Castro Tavares. Terceiro setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. Senac, 2000.

COSTA, Regina Helena. Imunidades tributárias: teoria e análise da jurisprudência do STF. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2006.

COSTALDELLO, Angela Cassia. Serviço público. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2012.

DA COSTA, Rennan Gustavo Ziemer. A discricionariedade na celebração de parcerias com as Organizações da Sociedade Civil. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 5, n. 2, p. 206-231, 2018.

DE OLIVEIRA FARIA, Vinícius Luiz; STOLTE, Antônio Joélcio; JUNIOR, José Julberto Meira. ESTADO SOCIAL E DESIGUALDADES: REFLEXÕES ACERCA DA RELAÇÃO ENTRE SERVIÇO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO. Percurso, v. 2, n. 21, p. 125-133, 2017.

DE OLIVEIRA, Sidney Benedito. Ação social e terceiro setor no Brasil. São Paulo, 2005.

DE SOUZA CABRAL, Eloisa Helena. Gestão social no terceiro setor: avaliação de processos e missão institucional. Oficina do CES, 2003.

DERBLI, Felipe. Proibição de retrocesso social: uma proposta de sistematização à luz da Constituição de 1988. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). A reconstrução democrática do direito público no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 20. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2005

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Terceiro setor e Estado: ligitimidade e regulação: por um novo marco jurídico. Prefácio Florivaldo Dutra de Araújo. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

DONNINI, Thiago Lopes Ferraz. Parcerias sociais: o novo marco regulatório das organizações da sociedade civil. Curtiba: Juruá, 2019.

DÖRRE, Klaus. A nova Landnahme. Dinâmicas e limites do capitalismo financeiro. Revista Direito e Práxis, v. 6, n. 3, p. 536-603, 2015.

DOS SANTOS, Deivis Perez Bispo. Formação de educadores para o terceiro setor. Olhar de Professor, v. 9, n. 1, p. 79-95, 2006.

FALCONER, Andrés Pablo; LUCAS, Alexandre; SALAMON, Lester. A emergência do terceiro setor–uma revolução associativa global. Revista de administração, v. 33, n. 1, p. 5-11, 1998.

FERNANDES, Karina Ribeiro. Constituição de redes organizacionais como nova forma de gestão das organizações do terceiro setor. RITS–www. rits. org. br. Acesso em, v. 29, 2004.

FERNANDES, Luciana de Medeiros. Reforma do estado e terceiro setor. Curitiba: Juruá, 2009.

FISCHER, Rosa Maria. Estado, Mercado e Terceiro Setor: uma análise conceitual das parcerias intersetoriais. Revista de Administração-RAUSP, v. 40, n. 1, p. 5-18, 2005.

FISCHER, Rosa Maria; FALCONER, Andrés Pablo. Desafios da parceria governo e terceiro setor. Revista de administração, v. 33, n. 1, p. 12-19, 1998.

FOGAÇA, Vitor hugo Bueno. Terceiro setor, políticas e os caminhos da prevenção do suicídio no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

FONTES, Breno Augusto. Capital social e terceiro setor: sobre a estruturação das redes sociais e associações voluntárias. Caderno CRH, v. 12, n. 30, 1999.

FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. 2015.

FREITAS, Juarez. Regime dos serviços públicos e a proteção dos consumidores. Revista Trimestral de Direito Civil, Rio de Janeiro, v. 6, p. 21-50, abr./jun. 2001, p. 23.

GABARDO, Emerson. Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal / Emerson Gabardo; prefácio de: Vera Karam de Chueiri; apresentação de: Regina Maria Macedo Nery Ferrari. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GARCIA, Vileni; SALES, Ronaldo Laurentino de. O papel da escola de governo na construção de uma nova relaçao entre Estado e terceiro setor: da desconfiança á parceira. 1998.

GOHN, Maria da Glória. Educação popular na América Latina no novo milênio: impactos do novo paradigma. ETD-Educação Temática Digital, v. 4, n. 1, p. 53-77, 2002.

GRACIOLLI, Edilson José; LUCAS, Marcílio Rodrigues. Terceiro setor e ressignificação da sociedade civil. Revista Margem Esquerda Ensaios Marxistas, v. 13, p. 100-116, 2009.

GUIMARÃES, Paula. O terceiro setor na educação de adultos: tensões e ambivalências. Revista Portuguesa de Educação, v. 26, n. 2, p. 35-60, 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, jan./jun. 2013.

HEILMANN, Maria de Jesus Rodrigues Araújo. Glabalização e o novo direito administrativo. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2011.

JUNQUEIRA, L. A. P. Saúde e Sociedade v.13, n.1, p.25-36, jan-abr 2004.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. Saúde e Sociedade, v. 13, p. 25-36, 2004.

KANTER, Beth; FINE, Allison. Mídias sociais transformadoras: ação e mudança no terceiro setor. Prefácio Andi Zuckerberg. São Paulo: Évora, 2011.

KUNSCH, MARGARIDA MARIA KROHLING KUNSCH et al. Gestão estratégica em comunicação organizacional e relações públicas. Difusão, 2009.

LAURINDO, AMANDA SILVA DA COSTA. O PAPEL DO TERCEIRO SETOR NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS BRASIL: 1988 a 2006. 2013. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Direito Políticas Públicas e processo)-Faculdade de Direito de Campos–FDC–Rio de Janeiro, 2006. Disponível em:< http://dominiopublico. mec. gov. br/download/teste/arqs/cp035976. pdf>. Acesso em: 10/04.

LÉLIS, Úrsula Adelaide de et al. Políticas e práticas do Terceiro Setor na educação brasileira, no contexto de reconfiguração do estado. 2006.

LIMA, Flávia Danielle Santiago; LIMA, Jairo Néia. DOSSIÊ: 100 ANOS DE CONSTITUCIONALISMO SOCIAL (CONSTITUIÇÃO MEXICANA 1917-2017). Revista Argumenta, n. 27, p. 189-191, 2017.

LOPES, Alexandra; PARENTE, Cristina; MARCOS, Neusa. Entre o Estado e o Terceiro Setor: modos de regulação: o Terceiro Setor português em foco. Empreendedorismo social em Portugal, 2014.

LUCAS, Marcilio Rodrigues. Um novo aperto no parafuso: o "terceiro setor" e a estratégia de despolitização da "questão social". Revista Urutágua-revista acadêmica multidisciplinar (DCS/UEM), Maringá, n. 13.

MÂNICA, Fernando Borges; MOTTA, Fabricio; OLIVEIRA, Rafael Arruda. Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MARTELETO, Regina Maria; RIBEIRO, Leila Beatriz. Informação e construção do conhecimento para a cidadania no terceiro setor. 2001.

MARTINS, Marcos Francisco. SOCIEDADE CIVIL E "TERCEIRO SETOR": apropriações indébitas do legado teórico-político de Gramsci. Revista de Filosofia Aurora, v. 20, n. 26, p. 75-100, 2008.

MENDES, Luiz Carlos Abreu. Visitando o" Terceiro Setor"(ou parte dele). 1999.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. O projeto neoliberal de resposta à "questão social" e a funcionalidade do "terceiro setor". Lutas Sociais, n. 8, p. 53-64, 2002.

MONTAÑO, Carlos. Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. 2. Edição – Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 14. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

NOGUEIRA, Ana Rita Rogério Maia; LEITE, Francisco Tarciso; DE SOUSA, Francisca Ilnar. Por um tipo gestionário do terceiro setor: gestão participativa. SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, v. 4, 2007.

NOGUEIRA, Juliana Guimarães. O terceiro setor e a administração pública em portugal. Argumenta Journal Law, v. 9, n. 9, p. 215-242, 2008.

OLIVEIRA, Clair de. O marco do terceiro setor: doutrina e prática. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Contrato de gestão. Prefácio Odete Medauar. São

Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA, Olívia Danielle Mendes de et al. O papel do Terceiro Setor na proteção da pessoa com deficiência visual e efetivação dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro. 2017.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Organização administrativa. 4. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

OLIVEIRA, Thiago Bueno de. Os serviços sociais autônomos e a vedação ao retrocesso social. 2014.

PAES, José Eduardo Sabo; MAGALHÃES, Juliana Aparecida. Terceiro setor e tributação. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

PARENTE, Cristina; GUNES, Alexandra; MARCOS, Vanessa. Perfis de empreendedorismo social: pistas de reflexão a partir de organizações do terceiro sector nacionais. In: Sociedade, crise e reconfigurações: atas do VII congresso português de sociologia. 2012.

PEREIRA, Anna Carolina Migueis. CRISE ECONÔMICA E DIREITOS SOCIAIS: UMA ANÁLISE SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DE RESTRIÇÕES A DIREITOS PRESTACIONAIS. REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, v. 3, n. 2, p. 1353-1392, 2017.

PEREIRA, Ivanise Franco. Organizações não-governamentais no Brasil: o terceiro setor numa nova era econômica, política e social. In: Proceedings of the 1. I Congresso Internacional de Pedagogia Social. 2006.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

PERUZZO, Cicilia M. Krohling. Fundamentos e Tendências da Comunicação Organizacional e das Relações Públicas no Terceiro Setor. In: Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação Organizacional e Relações Públicas Abrapcorp. 2009.

PERUZZO, Cicilia M. Krohling. Fundamentos teóricos das Relações Públicas e da Comunicação Organizacional no terceiro setor: perspectiva alternativa. Revista FAMECOS: mídia, cultura e tecnologia, v. 20, n. 1, p. 89-107, 2013.

PESTOFF, Victor. Co-Produção, nova governança pública e serviços sociais no Terceiro Setor na Europa. Ciências Sociais Unisinos, v. 47, n. 1, p. 15-24, 2011.

PINTO, Céli Regina Jardim. A sociedade civil e a luta contra a fome no Brasil (1993-2003). Sociedade e estado, v. 20, n. 1, p. 195-228, 2005.

QUINTEIRO, Eudosia Acuña (org.). Um sensível olhar sobre o terceiro setor. São Paulo: Summus, 2006.

RAMOS, Marcos Fadanelli. Racionalidade nas organizações do terceiro setor: tensões e implicações para a avaliação de programas sociais. 2006.

ROMÃO, José Eustáquio. Movimentos sociais, ONGs e terceiro setor. Educação & Linguagem, v. 13, n. 21, p. 18-34, 2010.

ROMERO, Ana Paula Hamerski. Análise da política pública brasileira para a educação especial na década de 1990: configuração do atendimento e atuação do terceiro setor. Maringá, 2006.

ROPPO, Enzo. O contrato. Tradução Ana Coimbra e M. Januário C. Gomes. Coimbra: Almedina, 1988.

ROSSO, Paulo Sérgio. Estado social brasileiro e equilíbrio financeiro. Argumenta Journal Law, v. 10, n. 10, p. 277-288, 2009.

SAMPAIO, Jáder dos Reis. Voluntários: um estudo sobre a motivação de pessoas e cultura em uma organização do terceiro setor. 2004. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

SANTANA, Hadassah Laís; PAES, José Eduardo Sabo. O Terceiro Setor como elemento estratégico da sociedade civil em um Estado Social pós-moderno. Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor, v. 1, n. 1, p. 176-189, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. 10 PARA UMA REINVENÇÃO SOLIDÁRIA E PARTICIPATIVA DO ESTADO. Sociedade e Estado em transformação, p. 243, 2001. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

SARLET, Ingo Wolgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais. 3. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

SCHIER, Adriana Costa Ricardo. Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social. Curitiba: Íthala, 2016.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; SCHIER, Paulo Ricardo. O serviço público adequado e a cláusula de proibição de retrocesso social. O serviço público adequado e a cláusula de proibição de retrocesso social, 2019.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Fomento: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Íthala, 2019.

SCHOENMAKER, Janaina. Controle das parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor pelos Tribunais de Contas. 2011. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

SEN, Amartya Kumar. Sobre ética e economia. Tradução Laura Teixeira Motta; revião técnica Ricardo Doninelli Mendes. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Carlos Eduardo Guerra. Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro

setor brasileiro: uma perspectiva histórica. Revista de Administração Pública-RAP, v. 44, n. 6, p. 1301-1325, 2010.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; MOTTA, Ivan Dias; DE MENEZES MENDONÇA, Sandra Maria. A segurança jurídica dos direitos econômicos, sociais, e culturais ante as políticas de um modelo de Estado liberal. Revista Húmus, v. 9, n. 26, 2019.

SOBOTTKA, Emil A. Organizações civis buscando uma definição para além de ONGs e terceiro setor. Civitas-Revista de Ciências Sociais, v. 2, n. 1, p. 81-95, 2002.

SOUZA, Paulo Sergio Bravo de. Eficácia no terceiro setor: 40 anos de Ação Comunitária: sistema de avaliação de impactos sociais. 2. ed. São Paulo: Saint Paul Editora, 2009.

SZAZI, Eduardo. Terceiro setor. Editora Peirópolis, 2005.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado. Revista de administração pública, v. 33, n. 5, p. 85-102, 1999.

TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário – os direitos humanos e a tributação: imunidades e isonomias. V. 3. 3. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

VIEIRA, Tracey. Os papéis da Organizações do Terceiro Setor na resposta aos problemas sociais. 2015. Dissertação de Mestrado. FEUC.

VIOLIN, Tarso Cabral. Terceiro Setor e as parcerias com a Administração Pública: uma análise crítica. Prefácio Romeu Felipe Bacellar Filho; Carlos Montaño. 2. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

VIOLIN, Tarso Cabral. Uma análise crítica do ideário do" terceiro setor" no contexto neoliberal e as parcerias entre a administração pública e sociedade civil organizada no Brasil. 2006.

VOESE, Simone Bernardes; REPTCZUK, Roseli Maria. Características e peculiaridades das entidades do terceiro setor. ConTexto, v. 11, n. 19, p. 31-42, 2011.