

**INCIDÊNCIA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AO
TERCEIRO SETOR: INSTRUMENTO DE CONTROLE PARA
GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – 1ª parte**

**THE IMPACT OF LAW OF ADMINISTRATIVE MISCONDUCT IN THE
THIRD SECTOR: CONTROL FACILITY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS
GUARANTEED – Part 1**

MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI

Pós - Doutor em Direito pela UFSC. Doutor em Direito do Estado pela UFPR desde 2004. Professor do Programa de Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania do Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA. Linha de Pesquisa - Atividade Empresarial e Constituição: Inclusão e Sustentabilidade. Líder do grupo de pesquisa “Ética, direitos fundamentais e responsabilidade social”. Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. Endereço eletrônico: mateusbertoncini@uol.com.br.

EDINALDO DOS SANTOS COELHO

Especialista em Ministério Público: Estado Democrático de Direito – área de concentração em Direito Administrativo - pela Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná (FEMPAR) e em Direito Público pela Universidade Anhanguera – Uniderp. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba (UNICURITIBA). Advogado. Endereço eletrônico: edinaldocoelho@yahoo.com.br

RESUMO

O presente trabalho objetiva evidenciar a incidência da Lei de Improbidade Administrativa ao Terceiro Setor, bem como a maneira com que isso deverá ocorrer. Levar-se-á em conta a importância deste segmento na efetivação de direitos fundamentais e também o crescente número de denúncias envolvendo seus integrantes e malversação de recursos públicos. Para tanto, realizar-se-á, inicialmente, estudo sobre o Terceiro Setor, a fim de entender seu surgimento, sua área e forma de atuação e relação com o Estado e, posteriormente, se analisará a Lei de Improbidade Administrativa.

PALAVRAS CHAVE: terceiro setor, corrupção, direitos fundamentais, moralidade, improbidade administrativa.

ABSTRACT

This work aims at identifying the incidence of Administrative Improbability Act to Third-Sector, as well as the manner in which it should occur. Will take into account the importance of this segment in the enforcement of fundamental rights and also the increasing number of denunciations involving its members and malpractice of public resources. For this, will take place initially a study of the Third-Sector, in order to understand its emergence, their area and form of expertise and relationship with the state and subsequently will be analyzed the Administrative Improbability Act.

KEYWORDS: third-sector, corruption, fundamental rights, morality, administrative improbity.

1. INTRODUÇÃO

Fundadas em meio a ideais neoliberais, sob influência da doutrina do “Estado mínimo”, as entidades do Terceiro Setor vêm ganhando cada vez mais espaço no cenário nacional.

Tal crescimento, além do inegável avanço na efetivação de direitos fundamentais, trouxe também, infelizmente, os mesmos problemas presentes há muito no Primeiro Setor, os quais se referem, em síntese, a má utilização dos recursos e benefícios públicos.

Ainda que se prestem a ampliar a eficiência dos serviços a serem realizados ou financiados pelo Estado e que, para isso, necessitem de menor intervenção estatal, as entidades do Terceiro Setor, quando fomentadas pelo Estado, não estão dispensadas do respeito a princípios jurídicos básicos aplicáveis à Administração Pública, *v.g.*, o princípio da moralidade.

Lamentavelmente, a utilização indevida de recursos e benefícios públicos concedidos a estas entidades está se tornando notícia corriqueira no Brasil.

Uma forma aparentemente possível de se coibir tais acontecimentos e consequentemente garantir a efetivação de diversos direitos fundamentais, é o de se tentar controlar a atuação destas entidades, mediante, dentre outros mecanismos, a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa.

Desse modo, apresentar-se-á na primeira parte deste trabalho um estudo acerca do Terceiro Setor, de maneira a compreender seu surgimento, sua área e

forma de atuação e relação com o Estado, bem como sua importância em matéria de direitos fundamentais.

Ulteriormente serão analisados alguns dispositivos da Lei n. 8.429/92 e a sua compreensão sistemática, a fim de avaliar a possibilidade ou não de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa ao Terceiro Setor, problema fundamental que se propõe enfrentar por intermédio desse estudo.

Para a realização da pesquisa utilizou-se o método teórico-bibliográfico, pelo qual foram aplicados textos de livros, artigos, publicações jurídicas no geral e documentos legislativos, abordando-se o tema de maneira dedutiva e dialética, tendo em conta a obtenção dos fundamentos necessários para o esclarecimento da questão pesquisada.

Diante de sua dimensão, o estudo será apresentado em duas partes. Vejamos a 1ª parte, concernente ao Terceiro Setor.

2. TERCEIRO SETOR

De acordo com Fernando Borges MÂNICA, “entidades com características correspondentes ao conceito de Terceiro Setor sempre existiram, em maior ou menor grau, em todas as manifestações de vida social organizada conhecidas”.¹

Gustavo Justino de OLIVEIRA afirma que a Santa Casa de Misericórdia de Santos, fundada em 1543, “representa a certidão de nascimento do Terceiro Setor no Brasil, no sentido de marcar a atuação, em nosso país, de organizações privadas não lucrativas na consecução de atividades qualificadas como de interesse público ou de relevância pública”.²

Conceitualmente, seguindo posicionamento de MÂNICA, pode-se afirmar que o Terceiro Setor é o “conjunto de pessoas jurídicas de direito privado, de caráter voluntário e sem fins lucrativos, que (i) desenvolvam atividades de defesa e promoção dos direitos fundamentais ou (ii) prestem serviços de interesse público”.³

¹ MÂNICA, Fernando Borges. Panorama histórico-legislativo do Terceiro Setor no Brasil: do conceito de Terceiro Setor à Lei das OSCIP. In: OLIVEIRA, Gustavo Justino de (Coord.). **Terceiro Setor, Empresas e Estado: novas fronteiras entre o público e o privado**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 175.

² OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Direito do Terceiro Setor. **Revista de Direito do Terceiro Setor - RDTS**. Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 23, jan./jun. 2007.

³ MÂNICA, Fernando Borges. *Op. cit.*, p. 175.

Consoante Silvio Luís Ferreira da ROCHA, a expressão Terceiro Setor “indica os entes que estão situados entre os setores estatal e empresarial. Os entes que o integram são entes privados, não vinculados à organização centralizada ou descentralizada da Administração Pública, mas que não almejam, entretanto, entre os seus objetivos sociais, o lucro, e que prestam serviços em áreas de relevante interesse social e público”.⁴

Maria Sylvia DI PIETRO identifica em todas as entidades do Terceiro Setor as seguintes características: i) são entidades privadas, instituídas por particulares; ii) desempenham serviços não exclusivos do Estado, porém em colaboração com ele; iii) sujeitam-se ao controle da Administração Pública e do Tribunal de Contas quando receberem ajuda ou incentivo do Estado. A elas se aplica um regime jurídico “predominantemente de direito privado, porém parcialmente derogado por normas de direito público”.⁵

Há autores que conceituam o Terceiro Setor levando em consideração a própria atividade exercida pelos entes que o compõem. É o que faz, por exemplo, OLIVEIRA, ao ensinar que fazem parte do Terceiro Setor “o conjunto de atividades voluntárias, desenvolvidas por organizações privadas não-governamentais e sem ânimo de lucro (associações ou fundações), realizadas em prol da sociedade, independentemente dos demais setores (Estado e mercado), embora com eles possa firmar parcerias e deles possa receber investimentos (públicos e privados)”.⁶

Subsiste divergência doutrinária a respeito da expressão “entidade paraestatal”, o que leva alguns juristas a inserir nesta denominação as entidades pertencentes ao Terceiro Setor⁷. Porém, independentemente da expressão a ser adotada, é de se ressaltar que todos os posicionamentos concordam quanto a não inclusão das referidas entidades no quadro da Administração Pública Indireta.

Importante salientar, por fim, que as entidades privadas sem fins lucrativos comumente são referidas como ONGs, expressão que, no entanto, não apresenta no

⁴ ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. **Terceiro Setor**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p.15.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 253.

⁶ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Estado contratual, direito ao desenvolvimento e parceria público-privadas. *In*: TALAMINI, Eduardo *et. al.* (coord.). **Parceria público-privada**: uma abordagem multidisciplinar. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 86.

⁷ Conforme se verifica em MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 159. Em sentido oposto, *v.g.*, JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 134-137.

ordenamento jurídico pátrio uma forma de organização jurídica específica de entidades privadas.⁸

2.1.EVOLUÇÃO DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL

Conforme mencionado, entidades do Terceiro Setor estão presentes há muito tempo no país, mas um período merece destaque ao se falar da evolução deste segmento no Brasil, qual seja aquele que envolve a chamada Reforma Gerencial da Administração Pública.⁹

Realizada na década de 90 do século passado, a referida medida trouxe importantíssimas inovações para o Terceiro Setor, sendo decisiva para a caracterização da atuação parceira dessas entidades com o Estado moderno.

Até o início da década de 80 predominava no Brasil o modelo de Estado Social ou Providência, o qual, segundo José Anacleto Abduch SANTOS, tinha “como fundamento de sua atuação prover ao conjunto da sociedade os sistemas vitais (serviços públicos essenciais) e de prestações (emprego, segurança social, saúde, acesso a bens culturais) que garantem o seu funcionamento e um nível mínimo de bem estar”.¹⁰

Assevera o autor que tal sistema passou a perder força, as fontes dos recursos públicos deixaram de ser suficientes para arcar com as atribuições assumidas pelo Estado, ou seja, a capacidade de contribuição da população passou

⁸ “A sigla ONG alcançou grande repercussão no cenário nacional durante a década de 1990, notadamente a partir da Conferência da ONU sobre Meio Ambiente, mais conhecida como Rio-92. [...] caracterizado por entidades focadas em questões de interesse público, capazes de formular projetos, monitorar sua execução e prestar contas de suas finanças — as Organizações Não Governamentais. As ONGs dos anos 90, diferente do que ocorria com os movimentos sociais setentistas e oitentistas, recebem suporte financeiro — especialmente originário da cooperação internacional. Vale registrar que a expressão ONG não representa, no direito brasileiro, uma forma de organização jurídica específica de entidades privadas. Por isso não é disciplinada em nenhum texto legislativo ou ato normativo. Sem prejuízo disso, alguns textos legislativos a ela fazem referência, como é o caso do art. 26 da Lei federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 — Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS): ‘o incentivo a projetos de enfrentamento da pobreza assentar-se-á em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em sistema de cooperação entre organismos governamentais, não governamentais e da sociedade civil’”. OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito...**, p. 8-10.

⁹ Para maior detalhamento sobre a evolução deste segmento, conferir o trabalho realizado por MÂNICA, Fernando Borges. *Op. cit.*

¹⁰ SANTOS, José Anacleto Abduch. Licitação e Terceiro Setor. *In*: OLIVEIRA, Gustavo Justino de (Coord.) **Terceiro Setor, Empresas e Estado**: novas fronteiras entre o público e o privado. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 284.

a não ser mais suficiente ou compatível com a manutenção do modelo do Estado Social.¹¹

Este enfraquecimento tem íntima relação com a conjuntura econômica da época, uma vez que, conforme Xavier MENDOZA e Alfred VERNIS, da forma como foi construído o modelo de Estado social – “*Estado de bienestar*” – ele somente poderia ser viável financeiramente e suportável socialmente em um contexto de crescimento econômico sustentado.¹²

Mister destacar que, consoante Emerson GABARDO, um pouco antes, no final da década de 1970, observara-se “um ressurgimento da sociedade civil brasileira, primordialmente em decorrência da ampliação dos espaços de luta política travada em prol da liberdade, da democracia e dos direitos sociais do cidadão”, decorrente do “processo de construção da democracia e da cidadania” iniciado após o fim da ditadura.¹³

Assim como o modelo de Estado, a forma de administração atuante no país, qual seja, a administração burocrática, também começa a se apresentar ineficiente, conforme pondera Luiz Carlos Bresser PEREIRA: “A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto, o pressuposto de eficiência em que se baseava não se mostrou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do séc. XIX cedeu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do séc. XX, verificou-se que ela não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.”¹⁴

Diante da inequívoca necessidade de mudança no atuar estatal, iniciou-se a chamada *Reforma Gerencial*, a qual, planejada durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, expressou-se através de dois principais documentos: a proposta da emenda constitucional do capítulo da Administração Pública, também

¹¹ *Ibidem*, p. 286.

¹² MENDOZA, Xavier; VERNIS, Alfred. El Estado relacional y la transformación de las administraciones publicas. In: LONGO, Francisco; YSA, Tamyko (Eds.). **Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI**. Barcelona: Bellaterra, 2008, p. 47.

¹³ GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 109.

¹⁴ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Org.) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 241.

chamada de “reforma administrativa” (convertida na EC 19/98), e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.¹⁵

Fernando Henrique CARDOSO explica que a referida mudança do Estado visava o abandono de um Estado assistencialista e paternalista, que concentrava a produção de bens e serviços na ação direta, para adoção de um Estado que viesse a permitir também à sociedade, à iniciativa privada, a produção de tais bens e serviços, pressupondo maior eficiência e menor custo ao consumidor.¹⁶

Para Bresser PEREIRA a administração gerencial deve, além de ser efetiva no combate ao nepotismo e corrupção - práticas comuns na administração burocrática -, “ser eficiente ao prover bens públicos e semipúblicos, que cabe ao Estado diretamente produzir ou indiretamente financiar”.¹⁷

Deste modo, idealizado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi “direcionado a alcançar maior efetividade e eficiência nas atividades da Administração Pública, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos”.¹⁸

O Plano partia da existência de quatro setores dentro do Estado, quais sejam, i) núcleo estratégico; ii) atividades exclusivas; iii) serviços não-exclusivos; iv) produção de bens e serviços para o mercado.¹⁹

¹⁵ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a Cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34, 1998, p. 205.

¹⁶ CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. *In*: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Org.) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 15.

¹⁷ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Op. cit.*, p. 27.

¹⁸ MÂNICA, Fernando Borges. *Op. cit.*, p. 182.

¹⁹ 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. 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. 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. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem "economias externas" relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos desse setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus. PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO. Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas

De tais setores, interessa-nos principalmente o que se refere aos serviços não-exclusivos do Estado, no qual se buscou transformar os serviços sociais e científicos até então prestados diretamente pelo Estado em entidades públicas não-estatais, entidades sem fins lucrativos, do Terceiro Setor, na forma de Organizações Sociais.²⁰

Essa transformação, de acordo com o Plano Diretor, se realizaria através de um programa de publicização, pelo qual se asseguraria o caráter público mas de direito privado da nova entidade, levaria a uma maior autonomia administrativa e garantiria o fornecimento de recursos orçamentários.²¹

Para Maria Sylvia DI PIETRO, “Embora o Plano Diretor fale em *publicização* e a própria Lei nº 9.367/98, logo na ementa, fale em *Programa Nacional de Publicização* para definir a forma como se substituirá uma entidade pública por uma entidade particular qualificada como organização social, não há qualquer dúvida quanto a tratar-se de um dos muitos instrumentos de *privatização* de que o Governo vem se utilizando para diminuir o tamanho do aparelhamento da Administração Pública. A atividade que era prestada pelo Poder Público, no regime jurídico publicístico, passa a ser prestada por entidade privada, no regime jurídico de direito privado, parcialmente derogado por normas publicísticas; a entidade pública é substituída por uma entidade privada” (destaque no original).²²

Em contraposição, Bresser PEREIRA aduz que o aumento da esfera pública não-estatal proposto pelo Plano Diretor não significa a privatização das atividades do Estado, mas, ao contrário, “trata-se de ampliar o caráter democrático e participativo da esfera pública, subordinada a um Direito Público renovado e ampliado”.²³

Independentemente de traduzir ou não privatização de atividades que deveriam ser prestadas pelo Estado, deve-se destacar que foi o Plano Diretor que previu e estimulou a criação das Organizações Sociais, entidades instituídas pela

para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infraestrutura. 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 necessária, no caso de privatização, a regulamentação rígida. *In*: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 03 de outubro de 2013.

²⁰ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Op. cit.*, p. 235.

²¹ *Ibidem*, p. 246-247.

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito...**, p. 512-513.

²³ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Op. cit.*, p. 248.

Medida Provisória n. 1.591/97, posteriormente convertida na Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998.

Além de fundamental à institucionalização e proliferação das entidades do Terceiro Setor, a “Reforma Gerencial” contribuiu para um novo modelo de administração pública, denominado por OLIVEIRA de “governança pública”, consistente numa maior aproximação da administração pública com as empresas e organizações da sociedade civil, caracterizada pelo consensualismo e participação.²⁴

Por fim, seguindo o propósito de demonstrar sinteticamente a evolução do Terceiro Setor no Brasil, deve-se ressaltar a publicação da Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999, que instituiu nova modalidade de qualificação outorgada pelo poder público a pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qual seja, a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), e criou “a possibilidade de celebração de um outro novo instrumento de ajuste com o poder público, denominado *termo de parceria*”.²⁵

2.1.1. Princípio da Subsidiariedade

Além dos fatores abordados até o momento, outro merece destaque quando se busca justificar o crescimento das entidades do Terceiro Setor no Brasil. Trata-se do redescobrimto do princípio da subsidiariedade.

Silvio Luís Ferreira da ROCHA entende que a concepção moderna do referido princípio nasceu com a doutrina social da Igreja Católica.²⁶

De acordo com Emerson GABARDO, a Encíclica *Centesimus Annus*²⁷ é, “sem dúvida, o documento católico que mais influenciou a concepção atualmente em voga

²⁴ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de Gestão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 22-42.

²⁵ MÂNICA, Fernando Borges. *Op. cit.*, p. 185.

²⁶ ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. *Op. cit.*, p.17.

²⁷ Assistiu-se, nos últimos anos, a um vasto alargamento dessa esfera de intervenção, o que levou a constituir, de algum modo, um novo tipo de estado, o «Estado do bem-estar». Esta alteração deu-se em alguns Países, para responder de modo mais adequado a muitas necessidades e carências, dando remédio a formas de pobreza e privação indignas da pessoa humana. Não faltaram, porém, excessos e abusos que provocaram, especialmente nos anos mais recentes, fortes críticas ao Estado do bem-estar, qualificado como «Estado assistencial». As anomalias e defeitos, no Estado assistencial, derivam de uma inadequada compreensão das suas próprias tarefas. *Também neste âmbito, se deve respeitar o princípio de subsidiariedade: uma sociedade de ordem superior não deve interferir na vida interna de uma sociedade de ordem inferior, privando-a das suas competências, mas deve antes apoiá-la em caso de necessidade e ajudá-la a coordenar a sua acção com a das outras componentes sociais, tendo em vista o bem comum.* Carta Encíclica *Centesimus Annus*. Disponível em:

do princípio da subsidiariedade quando em foco as relações entre o Estado e a sociedade civil”. Requer-se, através dele, que o Estado abandone suas técnicas intervencionistas clássicas a fim de que se enriqueça a atividade social e que sejam estabelecidos certos limites para a atuação dos poderes públicos.²⁸

ROCHA, acompanhando as lições de Silvia Faber TORRES, assevera que o “princípio da subsidiariedade ressurgue como justificativa de um Estado subsidiário – alternativo ao Estado do Bem Estar Social ou Providencial – que restringe o atuar do setor público, de um lado, ao incentivo e ao fomento da atividade individual e dos pequenos grupos, criando condições propícias à ação social, e, de outro, quando a sociedade mostrar-se incapaz de satisfazer seus próprios interesses, à ajuda ou auxílio material, sem que a intervenção, contudo, estenda-se além da necessidade averiguada”.²⁹

Conforme Juan Carlos CASSAGNE, o princípio da subsidiariedade possui um conteúdo negativo, uma vez que “*constituye el principal límite a la intervención estatal en aquellos campos donde, por la naturaleza de las tareas a realizarse, corresponde que las respectivas actividades sean asumidas por los particulares*” e também um conteúdo positivo que “*vincula al Estado y le impone el deber de intervenir, en caso de insuficiencia de la iniciativa privada, en la medida que su injerencia sea socialmente necesaria y no suprima ni impida la actividad de los particulares*”.³⁰

No mesmo sentido ensina DI PIETRO, ao elencar algumas ideias referentes ao princípio da subsidiariedade: “de um lado, a de respeito aos direitos individuais, pelo reconhecimento de que a iniciativa privada, seja através dos indivíduos, seja através das associações, tem primazia sobre a iniciativa estatal; em consonância com essa ideia, o Estado deve abster-se de exercer atividades que o particular tem condições de exercer por sua própria iniciativa e com seus próprios recursos; em consequência, sob esse aspecto, o princípio implica uma limitação à intervenção estatal. De outro lado, o Estado deve fomentar, coordenar, fiscalizar a iniciativa privada, de tal modo a permitir aos particulares, sempre que possível, o sucesso na condução de seus empreendimentos. É uma terceira ideia ligada ao princípio da

<http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus_po.html>. Acesso em: 04 de outubro de 2013.

²⁸ GABARDO, Emerson. *Op. cit.*, p. 219.

²⁹ ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. *Op. cit.*, p. 19.

³⁰ CASSAGNE, Juan Carlos. **La intervencion administrativa**. 2. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1994, p. 22-23.

subsidiariedade seria a de *parceria entre público e privado*, também dentro do objetivo de subsidiar a iniciativa privada, quando ela seja deficiente” (destaque no original).³¹

Diante de tais lições, percebe-se com facilidade a importância do referido princípio ao crescimento das entidades do Terceiro Setor e das parcerias realizadas por estas com o Estado. Percebe-se também que seu conteúdo está estreitamente ligado aos fins da Reforma do Estado, abordada acima.³²

As parcerias do Estado com a sociedade civil estão cada vez mais presentes e, conseqüentemente, a atuação direta do Estado na seara social cada vez mais ausente, o que favorece o gradativo fortalecimento do Terceiro Setor.

2.2. ATIVIDADE DE FOMENTO

Impossível tratar do Terceiro Setor sem discorrer, ainda que sucintamente, da atividade de fomento, uma vez que é por meio desta função administrativa que a maioria das entidades que compõem o referido segmento recebe incentivos do Estado, os quais permitem sua manutenção e a complementação de suas atividades.

De acordo com Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO, pode-se conceituar o fomento público como a “função administrativa através da qual o Estado ou seus delegados incentivam, direta, imediata e concretamente, a iniciativa dos administrados ou de entidades públicas e privadas, para desempenharem atividades que a lei haja destacado como de especial interesse público para o desenvolvimento integral e harmonioso da sociedade”.³³

Destaca-se que a atividade de fomento tem consideráveis pontos de contato com o princípio da subsidiariedade, podendo-se afirmar, inclusive, que essa atividade tem natureza instrumental em relação ao referido princípio.³⁴

Neste sentido, deve-se concordar com Maria Sylvia DI PIETRO quando leciona que o fomento “é uma técnica muito comum no chamado Estado Subsidiário

³¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias...**, p. 15-16.

³² Deve-se ressaltar, no entanto, que há respeitável posicionamento contrário a existência do princípio da subsidiariedade na Constituição Federal de 1988, conforme se observa em GABARDO, Emerson. *Op. cit.*

³³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: 2009, p. 585.

³⁴ ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. *Op. cit.*, p. 20.

que o atual Governo brasileiro pretende instituir em substituição ao Estado do Bem-estar, prestador de serviços”.³⁵

Silvio Luís Ferreira da ROCHA assevera que o fomento somente será legítimo e justificado se visar a promoção ou o estímulo de atividades que tendem a favorecer o bem estar geral. Assim, não sendo detectável com clareza o interesse geral, a atividade de fomento apresentar-se-á ilegítima, injustificável e discriminatória.³⁶⁻³⁷

Insta salientar, considerando-se sua natureza de atividade/ função administrativa, que o fomento submete-se ao regime jurídico administrativo, pelo qual se impõe a observância dos princípios que lhe são próprios, dentre eles, pode-se citar, o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da igualdade e da finalidade.³⁸

Além destes, comumente observados na prática de toda função administrativa, ROCHA destaca o *princípio da repartição de riscos*, por meio do qual se “impede considerar a atividade de fomento como mero ato de liberalidade administrativa, que exonere o beneficiário de todo o risco ou da obrigatoriedade de aportar recursos próprios para a atividade fomentada”.³⁹

A atividade de fomento pode se apresentar através de *subvenções, auxílios e contribuições*, bem como mediante a celebração de instrumentos jurídicos como o *convênio, termo de parceria e contrato de gestão*.

No pertinente às entidades do Terceiro Setor, o fomento somente será efetivado quando tais entidades portarem determinados títulos ou qualificações.

Consoante Paulo MODESTO, a “concessão caso a caso de *títulos jurídicos especiais* a entidades do Terceiro Setor parece entender a pelos menos *três propósitos*. Em primeiro lugar, *diferenciar* as entidades qualificadas, beneficiadas com o título, relativamente às entidades comuns, destituídas dessa especial qualidade jurídica. Essa diferenciação permite inserir as entidades qualificadas em um *regime jurídico específico*. Em segundo lugar, a concessão do título permite *padronizar* o

³⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias...**, p. 233.

³⁶ ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. *Op. cit.*, p. 31.

³⁷ No mesmo sentido caminha a ressalva feita por Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR de que “*De promoción o fomento puede hablar-se con propiedad sólo en la medida en que pueda establecerse una relación directa de causa a efecto entre una acción pública dirigida a un sujeto y la realización por éste de una conducta o actividad de interés general*”. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. **Principios de derecho administrativo general**. V. II, 2. ed. Madrid: Lustel, 2009, p. 358.

³⁸ ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. *Op. cit.*, p. 27-29.

³⁹ *Ibidem*, p. 33.

tratamento normativo de entidades que apresentem *características comuns relevantes*, evitando o *tratamento legal casuístico* dessas entidades. Em terceiro lugar, a outorga de títulos permite o estabelecimento de um *mecanismo de controle* de aspectos da atividade das entidades qualificadas, flexível por excelência, entre outras razões, porque o título funciona como um instrumento que admite não apenas concessão, mas também suspensão e cancelamento” (destaque no original).⁴⁰

2.3. TERCEIRO SETOR E DIREITOS FUNDAMENTAIS

Inicialmente, adverte-se, devido à grande divergência terminológica existente na doutrina, utilizaremos as expressões “direitos fundamentais” e “direitos humanos” indistintamente, como sinônimas, seguindo o posicionamento de André de Carvalho RAMOS, que entende por direitos humanos “um conjunto mínimo de direitos necessário para assegurar uma vida do ser humano baseada na liberdade, igualdade e na dignidade”.⁴¹

A respeito do seu surgimento, Paulo Gustavo Gonet BRANCO destaca que a “sedimentação dos direitos fundamentais como normas obrigatórias é resultado de maturação histórica, o que também permite compreender que os direitos fundamentais não sejam sempre os mesmos em todas as épocas, não correspondendo, além disso, invariavelmente, na sua formulação, a imperativos de coerência lógica”.⁴²

Levando-se em consideração essa “maturação histórica”, a doutrina se utiliza das chamadas “gerações ou dimensões” dos direitos fundamentais para tentar aclarar o seu conteúdo. Ressalte-se, no entanto, que cada direito de cada geração interage com os das outras, devendo-se situar todos num contexto de unidade e indivisibilidade.⁴³

⁴⁰ MODESTO, Paulo. **Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil**. Salvador: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, nº 5, março/abril/maio, 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-5-MAR%C7O-2006-PAULO%20MODESTO.pdf>>.

Acesso em: 02 de agosto de 2013.

⁴¹ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 25-28.

⁴² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 171.

⁴³ *Ibidem*, p. 174.

Os direitos de *primeira geração* traduzem-se em “postulados de abstenção dos governantes, criando obrigações de não fazer, de não intervir sobre aspectos da vida pessoal de cada indivíduo”⁴⁴, conhecidos como direitos ou liberdades individuais.

Os de *segunda geração*, correspondem aos chamados direitos sociais, “não porque sejam direitos de coletividades, mas por se ligarem a reivindicações de justiça social – na maior parte dos casos, esses direitos têm por titulares indivíduos singularizados”. Por meio deles “se intenta estabelecer uma liberdade real e igual para todos, mediante a ação corretiva dos Poderes Públicos”⁴⁵, ou seja, mediante intervenções ativas, prestações do Estado. São, por exemplo, os direitos à assistência social, saúde, educação, trabalho, lazer etc.”.⁴⁶

Os direitos de *terceira geração* “peculiarizam-se pela titularidade difusa ou coletiva, uma vez que são concebidos para a proteção não do homem isoladamente, mas de coletividades, de grupos”⁴⁷. São chamados de *direitos de solidariedade*, correspondem, por exemplo, ao direito ao desenvolvimento, à paz, à autodeterminação, à conservação do patrimônio histórico e cultural e ao meio ambiente equilibrado.⁴⁸

Há ainda, conforme defende Paulo BONAVIDES, a *quarta geração* de direitos fundamentais, vinculada à globalização de tais direitos. São direitos dessa geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo.⁴⁹

De acordo com MOREIRA NETO, a missão do Estado contemporâneo deve ser entendida como a *plena realização dos direitos fundamentais*.⁵⁰

Neste sentido, revela Gustavo Justino de OLIVEIRA que é por intermédio do exercício da função administrativa que o Estado efetivará os direitos fundamentais, sobretudo aqueles de caráter social, podendo-se concluir que a efetivação de direitos fundamentais ocorrerá por meio de uma *ação administrativa*.⁵¹

Entretanto, conforme já abordado, em determinado momento histórico o Estado perdeu forças para executar sua missão de maneira eficaz, o que resultou em

⁴⁴ *Ibidem*, p. 172.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 173.

⁴⁶ *Idem*.

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ RAMOS, André de Carvalho. *Op. cit.*, p. 48.

⁴⁹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 571.

⁵⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Op. cit.*, p. 583.

⁵¹ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito Administrativo Democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 179.

mudanças no seu modo de atuar e na conseqüente elevação da importância da sociedade civil na efetivação dos direitos fundamentais.

Tal situação pode ser observada em lição de Nelson Roberto BUGALHO, na qual se afirma que “A reconhecida ineficiência estatal no sentido de garantir efetivamente os direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal e o conhecimento geral dos graves problemas sociais existentes no país, tem levado segmentos da sociedade e empresas a constituírem entes jurídicos voltados para auxiliar ou suprir as lacunas deixadas pelo Estado”.⁵²

Com a Reforma Gerencial, a atuação da sociedade civil na efetivação de direitos fundamentais ficou ainda mais evidenciada, como se pode observar no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado ao tratar do setor dos “serviços não-exclusivos”, no qual as organizações públicas não-estatais e privadas atuarão ao lado do Estado, nunca sem a sua presença, já que tais serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde.

A atuação do Estado, nesse sentido, poderá ainda ser direta, ou seja, o Estado poderá – e até deverá, em certos momentos – continuar prestando serviços de maneira direta. Porém, considerando o ideal da Reforma Gerencial e aceitando-se a presença do princípio da subsidiariedade na ordem constitucional brasileira, sua atuação deverá preferencialmente se ater à regulação e ao fomento.

É o que salienta OLIVEIRA, ao afirmar que a *ação administrativa* que efetivará direitos fundamentais “não equivale necessariamente a uma prestação de serviço público, mas a qualquer uma das atividades que compõem a dinâmica da Administração Pública”, v.g., fomento, regulação e parcerias.⁵³

Do mesmo modo, MOREIRA NETO aduz que a “missão de *funcionalização dos direitos fundamentais* inerente ao *constitucionalismo pós-moderno* não se esgota, assim, na função do Estado como *garantidor* desses direitos e como *prestador* de condições para melhor usufruí-los, exigindo desempenhar também a de *incentivador* de elevados *valores sociais* imprescindíveis para fundamentar o *progresso integral* do homem em sociedade” (destaque no original)⁵⁴

⁵² BUGALHO, Nelson Roberto. **O Terceiro Setor**: breves considerações. Disponível em: <<http://www.pjpp.sp.gov.br/2004/artigos/3.pdf>> Acesso em: 03 de setembro de 2013, p. 3.

⁵³ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito Administrativo...**, p. 181.

⁵⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Op. cit.* p. 583.

Walter Claudius ROTHENBURG defende a existência de um direito fundamental à “boa governança”, que em sua projeção objetiva, de acento positivo ou “prestacional”, exige do Poder Público “a instituição de uma estrutura funcional (organização e procedimento, meios e modos) que viabilize a realização dos direitos fundamentais em geral”, em especial, dos direitos sociais. Ou seja, um direito fundamental à estruturação funcional do Poder Público para efetivação de outros direitos fundamentais.⁵⁵

Neste contexto, percebe-se cada vez mais presentes as parcerias realizadas pelo Estado com as entidades do Terceiro Setor, que atuarão para efetivação dos mais diversos direitos fundamentais, como se infere, por exemplo, da leitura da Lei n. 9.790/99, que instituiu a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP e, em seu artigo 3º, determinou que a entidade deve objetivar pelo menos uma das seguintes finalidades: I - promoção da assistência social; II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; III - promoção gratuita da educação; IV - promoção gratuita da saúde; V - promoção da segurança alimentar e nutricional; VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; VII - promoção do voluntariado; VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas.

Pode-se concluir, desta maneira, que a participação de entidades do Terceiro Setor em serviços “não-exclusivos” do Estado, além de concorrer para efetivação de diversos direitos fundamentais, será essencial, em última análise, para a efetivação do próprio direito fundamental à “boa governança”.

⁵⁵ ROTHENBURG, Walter Claudius. Algumas considerações sobre a incidência de direitos fundamentais nas relações do Estado com empresas e Organizações Sociais. *In*: OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de (Coord). **Terceiro Setor, Empresas e Estado**: novas fronteiras entre o público e o privado. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 100-101.

Todavia, em que pese a relevância das atividades realizadas pelo Terceiro Setor – já que consumidoras de direitos fundamentais -, deve-se ressaltar que por meio da *ação administrativa* de fomento as mencionadas entidades são, por vezes, beneficiadas com repasse de recursos públicos, fato este que torna evidente a imprescindibilidade de sua adequada fiscalização.

2.4. CONTROLE

Conforme se constatou na Comissão Parlamentar de Inquérito “Das ONGs”, iniciada no ano de 2007 por meio de requerimento do Senado Federal, “Instituições humanas, logo se descobriu que as ONGs não incorporaram somente as virtudes, mas também os defeitos do homem. A busca do retorno individual começou a fazer parte do cotidiano de algumas instituições. A dependência e o uso da máquina burocrática como um fim em si mesmo não tardou a se fazer presente”.⁵⁶

Tal constatação, aliada ao crescimento exacerbado do setor no País, corrobora a necessidade de aperfeiçoamento do sistema de controle de atuação das entidades do Terceiro Setor.

Lembre-se que as mencionadas entidades podem ser fomentadas pelo Estado, receber recursos públicos, incentivos fiscais e até mesmo, no caso das Organizações Sociais, utilizar servidores públicos.

O fato de não integrarem a Administração Pública direta ou indireta não as exime de respeitar os princípios, regras e formalidades próprias do direito público⁵⁷, exigindo-se, de tal modo, controle eficaz sobre os recursos e benefícios públicos concedidos a tais entidades. Estas devem se submeter ao controle da Administração Pública e do Tribunal de Contas e a elas se deve aplicar um regime jurídico “predominantemente de direito privado, porém parcialmente derogado por normas de direito público”.⁵⁸

Outrossim, o controle é princípio fundamental da Administração Pública, devendo ser exercido em todos os seus níveis e órgãos, de maneira a “assegurar a garantia dos administrados e da própria Administração no sentido de ver alcançados

⁵⁶ BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito. **Relatório Final da CPI “das ONGs”** (Criada por meio do Requerimento nº 201/2007-SF). Brasília: 2010, p. 3.

⁵⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 203.

⁵⁸ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Parcerias...**, p. 253.

esses objetivos [gerir os interesses coletivos] e não serem vulnerados direitos subjetivos dos indivíduos nem as diretrizes administrativas”.⁵⁹

Carlos Ari SUNDFELD e Vera SCARPINELLA, citados por OLIVEIRA, asseveram que “[...] nos moldes do que se tem reconhecido para as organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse público, os órgãos integrantes do ‘Sistema S’, os conselhos de fiscalização profissional e também para as entidades integrantes do Terceiro Setor de um modo geral, *o repasse de recursos públicos (dinheiro, bens ou servidores), quando houver, sujeita tais entidades à fiscalização estatal*”.⁶⁰

Entretanto, atualmente os instrumentos de controle das entidades do Terceiro Setor, quando previstos, constam em esparsa legislação infraconstitucional e não têm sido suficientes para evitar a má utilização dos recursos transferidos pelo Estado.

Tal situação foi identificada, inclusive, pela CPI “Das ONGs”, a qual, em seu relatório, apontou como um dos principais problemas envolvendo parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos a “insuficiência dos mecanismos de controles interno e externo, capazes de prevenir, corrigir e reprimir os problemas oriundos da relação de parceria entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos”.⁶¹

Consta ainda do mesmo documento um alerta: “O problema recorrente de falta de regulação, fiscalização e controle precisa ser tratado urgentemente para que em poucos anos não sejamos surpreendidos por novas denúncias graves de uso indevido do dinheiro público por ONGs a justificar a criação de uma outra Comissão Parlamentar de Inquérito”.⁶²

No entanto, o alerta parece não ter produzido o efeito desejado. A veiculação de notícias envolvendo malversação de recursos públicos transferidos ao Terceiro Setor tem se tornado corrente. Uma das mais recentes, apenas para exemplificar, envolve a suspeita de desvio de recursos públicos na ordem de R\$ 400 milhões

⁵⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.*, p. 861.

⁶⁰ SCARPINELLA, Vera; SUNDFELD, Carlos Ari, 2003 *apud* OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. *Gestão Privada de recursos públicos para fins públicos: o modelo das OSCIPS*. In: _____ (Coord.) **Terceiro Setor, Empresas e Estado: novas fronteiras entre o público e o privado**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 233.

⁶¹ BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito. **Relatório Final da CPI “das ONGs”** (Criada por meio do Requerimento nº 201/2007-SF). Brasília: 2010, p. 8.

⁶² *Idem*.

(quatrocentos milhões de reais), que eram transferidos a uma OSCIP por meio de convênios com o Ministério do Trabalho.⁶³

Nas lições de Nelson Roberto BUGALHO: “Porque essa responsabilidade social que vem sendo assumida pelo Terceiro Setor tem revelado resultados surpreendentes, dos quais a sociedade não pode prescindir, devendo na verdade ser incentivado o seu incremento, e porque não existe no Brasil uma legislação específica e sistematizada sobre a matéria, deveria o legislador editar um diploma no sentido de melhor ordenar a criação, existência, fiscalização e extinção das entidades sem fins lucrativos voltadas para consecução do bem geral da coletividade, mas sempre com vistas a possibilitar o desenvolvimento do setor, e jamais criando dificuldades ou óbices que inviabilizem a sua expansão. Com isso, e conferindo também a um órgão público o poder-dever de fiscalização, que poderia ser atribuído também ao Ministério Público, estar-se-ia consolidando de vez o Terceiro Setor”.⁶⁴

Infelizmente, conforme mencionado, a previsão normativa infraconstitucional ainda é confusa e incompleta, o que a torna insuficiente para assegurar um efetivo controle sobre tais entidades.

Por sorte, a Constituição Federal de 1988 prevê, no §4º do seu artigo 37, importante instrumento de controle do que é público, por intermédio da responsabilização dos atos de improbidade administrativa, razão pela qual investigaremos a utilização desse mecanismo, aplicável através da Lei n. 8.429/92, às entidades do Terceiro Setor.

3. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Vide a 2ª parte desse estudo no número seguinte dessa mesma Revista Jurídica.

4. CONCLUSÃO

Vide a 2ª parte desse estudo no número seguinte dessa mesma Revista Jurídica.

⁶³ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/09/1339525-pf-liga-cupula-do-ministerio-do-trabalho-a-desvio-de-verba.shtml>> Acesso em: 04 de outubro de 2013.

⁶⁴ BUGALHO, Nelson Roberto. *Op. cit.*, p. 8.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERTONCINI, Mateus. **Ato de improbidade administrativa**: 15 anos da Lei 8.429/1992. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

_____. Direito Fundamental à Probidade Administrativa. *In*: FARIAS, Cristiano Chaves de; OLIVEIRA, Alexandre Albagli; GHIGNONE, Luciano Taques (Coord.). **Estudos sobre Improbidade Administrativa em Homenagem ao Prof. J.J. Calmon de Passos**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito. **Relatório Final da CPI “das ONGs”** (Criada por meio do Requerimento nº 201/2007-SF). Brasília: 2010.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, novembro de 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 02 de agosto de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.1923 / DF. Rel. Ministro Ayres Britto.

BUGALHO, Nelson Roberto. **O Terceiro Setor**: breves considerações. Disponível em: <<http://www.pjpp.sp.gov.br/2004/artigos/3.pdf>> Acesso em: 03 de setembro de 2013.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. *In*: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Org.) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

Carta Encíclica Centesimus Annus. Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus_po.html>. Acesso em: 04 de outubro de 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CASSAGNE, Juan Carlos. **La intervencion administrativa**. 2. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1994.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

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

_____. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MÂNICA, Fernando Borges. Panorama histórico-legislativo do Terceiro Setor no Brasil: do conceito de Terceiro Setor à Lei das OSCIP. *In*: OLIVEIRA, Gustavo Justino de (Coord.). **Terceiro Setor, Empresas e Estado**: novas fronteiras entre o público e o privado. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDOZA, Xavier; VERNIS, Alfred. El Estado relacional y la transformación de las administraciones publicas. *In*: LONGO, Francisco; YSA, Tamyko (Eds.). **Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI**. Barcelona: Bellaterra, 2008.

MODESTO, Paulo. **Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil**. Salvador: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, nº 5, março/abril/maio, 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-5-MAR%C7O-2006-PAULO%20MODESTO.pdf>>. Acesso em: 02 de agosto de 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: 2009.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____. **Direito Administrativo Democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

_____. Direito do Terceiro Setor. **Revista de Direito do Terceiro Setor - RDTS**. Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 11-38, jan./jun. 2007.

_____. Estado contratual, direito ao desenvolvimento e parceria público-privadas. *In*: TALAMINI, Eduardo *et. al.* (coord.). **Parceria público-privada: uma abordagem multidisciplinar**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

_____. Gestão Privada de recursos públicos para fins públicos: o modelo das OSCIPS. *In*: _____ (Coord.) **Terceiro Setor, Empresas e Estado: novas fronteiras entre o público e o privado**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Improbidade Administrativa e Terceiro Setor. *In*: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34, 1998.

_____; SPINK, Peter Kevin (Org.) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. **Terceiro Setor**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Algumas considerações sobre a incidência de direitos fundamentais nas relações do Estado com empresas e Organizações Sociais. *In*: OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de (Coord). **Terceiro Setor, Empresas e Estado**: novas fronteiras entre o público e o privado. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. **Principios de derecho administrativo general**. V. II, 2. ed. Madrid: Iustel, 2009.

SANTOS, José Anacleto Abduch. Licitação e Terceiro Setor. *In*: OLIVEIRA, Gustavo Justino de (Coord.) **Terceiro Setor, Empresas e Estado**: novas fronteiras entre o público e o privado. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SOUZA, Leandro Marins de. **Tributação do terceiro setor no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2004,

SZAZI, Eduardo. **Terceiro Setor**: regulação no Brasil. 3. ed. São Paulo: Peirópolis, 2003.