

**INCIDÊNCIA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AO
TERCEIRO SETOR: INSTRUMENTO DE CONTROLE PARA
GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – 2ª parte**

**THE IMPACT OF LAW OF ADMINISTRATIVE MISCONDUCT IN THE
THIRD SECTOR: CONTROL FACILITY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS
GUARANTEED – Part 2**

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, em continuação, a 2ª parte da pesquisa, concernente à Lei de Improbidade Administrativa e à conclusão.

2. TERCEIRO SETOR

Vide a primeira a 1ª parte desse estudo na Revista Jurídica volume 3 de 2014.

3. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei n. 8.429/92 descreve os atos de improbidade administrativa a partir de três categorias: i) atos que importam enriquecimento ilícito; ii) atos que causam prejuízo ao erário e; iii) atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Conceitualmente, pode-se considerar ato de improbidade administrativa para os fins do art. 37, §4º, da CF/88 e da Lei n. 8.429/92, as condutas de qualquer agente público contrárias diretamente aos princípios da finalidade, publicidade, do concurso público, da prestação de contas e da licitação, bem como a violação de segredo e a prevaricação, independentemente de qualquer resultado material, e os comportamentos prescritos na lei (regras), que produzam os resultados prejuízo ao erário e enriquecimento sem justa causa do agente e/ou do terceiro, ensejando tais procedimentos, normalmente dolosos e excepcionalmente culposos, marcados pela violação do princípio da moralidade, responsabilização sujeita a um regime próprio,

autorizador da aplicação proporcional das sanções pertinentes e compatíveis de perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios fiscais ou creditícios, independentemente das instâncias administrativas, criminal, civil e política, tendo em vista a concretização do projeto constitucional de probidade na Administração Pública.¹

3.1. SUJEITOS DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Conhecer os sujeitos dos atos de improbidade administrativa é essencial para a boa aplicação da Lei 8.429/92, bem assim para a obtenção da resposta adequada ao tema central da pesquisa.

3.1.1. Sujeito Passivo

Os potenciais sujeitos passivos de atos de improbidade administrativa estão descritos no artigo 1º da Lei n. 8.429/92, do qual se depreende: a) Administração direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal; b) empresa incorporada ao patrimônio público ou entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual; c) entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, ou que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício de órgão público.

Emerson GARCIA observa que, de acordo com a redação do parágrafo único do referido dispositivo, somente quando o ato de improbidade administrativa causar dano *ao patrimônio* das entidades apontadas no item c) do parágrafo anterior é que o agente será responsabilizado nos termos da Lei n. 8.429/92.

Seguindo-se tal entendimento, ainda que contra estas entidades se pratiquem atos que configurem enriquecimento ilícito ou violação aos princípios administrativos,

¹ BERTONCINI, Mateus. **Ato de Improbidade Administrativa – 15 anos da Lei 8.429/1992**. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 260-261.

ambos tipificados, respectivamente, nos artigos 9º e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, desde que não cause dano ao erário, o agente não estaria sujeito às sanções previstas na Lei.²

Deve-se entender que a Lei n. 8.429/92 possibilita sua aplicação às situações previstas no artigo 70, parágrafo único, da CF/88, de maneira a responsabilizar qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações pecuniárias.³

No mesmo sentido, PAZZAGLINI FILHO, ROSA e FAZZIO JUNIOR afirmam que “sujeito passivo da improbidade administrativa é qualquer entidade pública ou particular que tenha participação de dinheiro público em seu patrimônio ou receita anual”.⁴

Em última análise os atos de improbidade administrativa são cometidos contra o interesse público, contra o interesse da coletividade, contra o interesse do povo brasileiro, de cuja força ou poder emana o próprio Estado, como sociedade politicamente organizada (Preâmbulo da Constituição de 1988).⁵

De maneira diversa, José Roberto Pimenta OLIVEIRA assevera que a aplicação da Lei n. 8.429/92 não pode ser limitada pela presença, direta ou indireta, de “contribuição dos cofres públicos” para os eventuais sujeitos passivos.

De acordo com o autor, deve-se dar ao mencionado diploma legal *interpretação conforme a Constituição* “no sentido de tornar plenamente compatível o âmbito de abrangência pessoal da tutela legal da probidade a toda e qualquer pessoa privada que mantenha relação com o Estado (ou quem faça as suas vezes), integrada ao exercício da função administrativa”.⁶

² GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Op. cit., p. 183-184.

³ BERTONCINI, Mateus. **Ato...**, p. 257.

⁴ PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JUNIOR, Waldo. Op. cit., p. 41.

⁵ BERTONCINI, Mateus. **Ato...**, p. 255.

⁶ 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, p. 171.

3.1.2. Sujeito Ativo

Conforme se infere da leitura do artigo 1º da Lei n. 8.429/92, qualquer agente público, servidor ou não, que praticar ato de improbidade administrativa em face das entidades estudadas acima será punido na forma da referida lei.

Seu artigo 2º prescreve que, para os efeitos da Lei, “reputa-se agente público todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função” nas entidades mencionadas no artigo 1º.

Deste modo, percebe-se que o conceito de agente público adotado pela Lei é amplo e “abrange os membros de todos os Poderes, qualquer que seja a atividade desempenhada, bem como os particulares que atuem em entidades que recebam verbas públicas”.⁷

Para Emerson GARCIA, incluem-se no gênero “agente público” apresentado pela Lei n. 8.429/92, as seguintes espécies: “*Agentes políticos* são aqueles que, no âmbito do respectivo Poder, desempenham as funções políticas de direção previstas na Constituição, normalmente de forma transitória, sendo a investidura realizada por meio de eleição [...] ou nomeação. *Agentes particulares colaboradores* executam determinadas funções de natureza pública, por vezes de forma transitória e sem remuneração [...] abrangendo, para os fins da Lei de Improbidade, aqueles que tenham sido contratados especificamente para o exercício de determinada tarefa. [...] *servidores públicos* são aqueles que, qualquer que seja o regime jurídico a que estejam submetidos, possuem um vínculo permanente com os entes estatais da administração direta ou indireta, desempenham funções próprias destes ou outras úteis à sua consecução e são remunerados por seus serviços [...] *Agentes meramente particulares* são aqueles que não executam nenhuma função de natureza pública e mantêm um vínculo com o ente recebedor de numerário público [...] Estes últimos não realizam nenhuma atividade no âmbito dos denominados ‘Poderes Estatais’, não se submetem ao regime jurídico próprio dos servidores públicos, não estão sujeitos às

⁷ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Op. cit.*, p. 207.

limitações que alcançam àqueles [...] mas submetem-se à disciplina da Lei nº 8.429/1992”.⁸

Além da amplitude do conceito de agente público, a Lei n. 8.429/92 ainda prevê, em seu art. 3º, que suas disposições são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Nessa linha, é correto se afirmar que os dirigentes, empregados ou prepostos das entidades do Terceiro Setor que desviarem ou se apropriarem de recursos públicos, entregues direta ou indiretamente (p.ex. benefícios fiscais) a essas pessoas jurídicas de direito privado a título de subvenções, auxílios ou contribuições, benefícios esses decorrentes de convênios, termos de parceria, contratos de gestão ou atos normativos, são sujeitos ativos de atos de improbidade administrativa.

3.2. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DIREITOS FUNDAMENTAIS

Assim como o Terceiro Setor, a improbidade administrativa também ocupa lugar de destaque quando se fala em direitos fundamentais, porém de maneira negativa.

Conforme já demonstrado, as entidades do Terceiro Setor atuam na efetivação dos mais diversos direitos fundamentais, de maneira positiva, auxiliando o Estado no cumprimento de sua missão, qual seja “a plena realização dos direitos fundamentais”.

A improbidade administrativa, a seu turno, reduz a possibilidade de realização de tal incumbência, o que reforça a necessidade de se utilizar corretamente e da maneira mais efetiva possível todos os meios de combate a essa prática nefasta.

É diante deste cenário que se mostra cada vez mais evidente a importância da Lei de Improbidade Administrativa para garantia e concretização de direitos fundamentais.

Possibilita a efetivação do já mencionado direito fundamental à “boa governança” ou ao funcionamento adequado do Poder Público, em sua dimensão negativa, “de combate à corrupção, e que se apresenta como proteção em face da violação”. Segundo ROTHENBURG, a tradução normativa específica do direito

⁸ *Ibidem*, p. 207-210.

fundamental à boa governança “é dada pela referência à improbidade administrativa (art. 37, §4º, da Constituição)”.⁹

Há que se falar ainda em um direito fundamental à probidade administrativa, a respeito do qual interpretações que reduzam o alcance das disposições normativas da Constituição que tratam do assunto devem ser evitadas (arts. 14, § 9º, 15, V, 37, § 4º e 85, V), sob pena de uma interpretação retrospectiva das disposições da Ordem Constitucional de 1988, que contém um programa de implementação da cultura de probidade na Administração Pública, numa superação da velha cultura da corrupção administrativa, historicamente presente na realidade brasileira.¹⁰

Desta feita, o conjunto formado pelos princípios e regras constitucionais e pelas leis que tratam da probidade na Administração Pública, merecem alcançar a máxima efetividade na implementação do direito subjetivo coletivo à probidade na esfera pública.¹¹

Outrossim, pode-se afirmar que a utilização efetiva da Lei de Improbidade Administrativa tem fundamento no princípio da proporcionalidade, especialmente em relação à proibição de proteção deficiente ou insuficiente.

Neste sentido, “o defeito de proteção (uma forma de ‘excesso inverso’) ocorrerá quando as entidades sobre as quais recai um *dever de proteção* não adotarem medidas suficientes para garantir uma proteção efetiva e adequada dos direitos fundamentais” (destaque no original).¹²

Entretanto, o mesmo princípio deverá orientar os limites de tal utilização, proibindo-se excessos no âmbito de proteção dos direitos fundamentais.

4. TUTELA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AO TERCEIRO SETOR

A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa às entidades do Terceiro Setor pode ser afirmada a partir da simples leitura do art. 1º do referido diploma legal, no qual são elencados os sujeitos passivos tutelados pela lei.

⁹ ROTHENBURG, Walter Claudius. *Op. cit.*, p. 99.

¹⁰ BERTONCINI, Mateus. 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, p. 40.

¹¹ *Ibidem*, p. 40-41.

¹² SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 214.

Assim, serão responsabilizados pela Lei n. 8.429/92 os atos de improbidade praticados contra entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual (art. 1º, *caput, in fine*), contra patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como contra aquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos (art. 1º, parágrafo único).

Nas palavras de Maria Sylvia DI PIETRO, a norma do parágrafo único acima aludido refere-se às “entidades privadas em relação às quais o Estado exerce a função de fomento, por meio de incentivos, subvenções, incentivos fiscais ou creditícios, ou mesmo contribuição para criação ou custeio”. Podendo-se incluir em tal previsão as entidades do tipo dos serviços sociais autônomos, as OS's, as OSCIP's e qualquer outro tipo de entidade criada ou mantida com recursos públicos.¹³

Onde houver participação do Estado na criação de pessoas de direito privado, na sua manutenção, custeio, subvenção ou incentivo, haverá a possibilidade de cometimento de ato de improbidade administrativa.¹⁴

No mesmo sentido caminha Emerson GARCIA, ao afirmar que qualquer ente que, de qualquer modo, tenha recebido recursos públicos pode ser atingido pelos atos de improbidade administrativa.¹⁵

Deve-se observar, porém, que a aplicação estrita deste entendimento diminui o âmbito de incidência da Lei de Improbidade Administrativa ao Terceiro Setor, porquanto nas situações em que não haja a participação do Estado na criação e manutenção das entidades deste segmento, não haverá lugar para a Lei 8.429/92.

Isto porque, consoante passagem anterior, o Terceiro Setor independe da referida participação estatal, ou seja, a ausência de contribuição dos cofres públicos não descaracteriza a natureza de tais entidades, as quais se particularizam por desenvolverem atividades de defesa e promoção de direitos fundamentais ou prestarem serviços de interesse público, em caráter voluntário e sem finalidade lucrativa.

¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito...**, p. 834.

¹⁴ BERTONCINI, Mateus. **Ato...**, p. 257.

¹⁵ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Op. cit.*, p. 193.

Desta forma, são possíveis as seguintes situações:

a) *Entidade do Terceiro Setor que não receba qualquer incentivo ou participação do Estado*: não será protegida pela Lei n. 8.429/92 e seus dirigentes ou empregados¹⁶ não serão equiparados a agentes públicos para fins de responsabilização perante esta lei.

b) *Entidade do Terceiro Setor que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público ou que para sua criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual*: receberá proteção da Lei n. 8.429/92 somente em relação a atos de improbidade administrativa que atentem contra o seu patrimônio e seus dirigentes ou empregados serão equiparados a agentes públicos, podendo ser punidos na forma da referida lei, mas a sanção patrimonial que eventualmente lhes seja aplicada estará limitada à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

c) *Entidade do Terceiro Setor para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual*: receberá proteção integral da Lei n. 8.429/92 e seus dirigentes ou empregados serão equiparados a agentes públicos e poderão ser punidos na forma da referida lei.

Diversamente, José Roberto Pimenta OLIVEIRA interpreta a Lei n. 8.429/92 de maneira a tornar desnecessária, para sua aplicação ao Terceiro Setor, a contribuição, direta ou indireta, dos cofres públicos.¹⁷

A base de seu entendimento refere-se ao desempenho por tais entidades “de atividades inerentes à função administrativa cometida ao Estado, embasada em certa relação jurídico-administrativa perfilhada nos termos da lei”.¹⁸

Dito de outro modo, “o que fundamenta a aplicação da lei é a integração da entidade ao exercício de parcela da função administrativa, fundada em certa relação jurídico-administrativa”.¹⁹

¹⁶ Utiliza-se das expressões “dirigentes” e “empregados” para distinguir os representantes legais da entidade (dirigentes) das demais pessoas (empregados, de maneira ampla) que, na forma do art. 2º da Lei n. 8.429/92, exercem, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função na mesma entidade.

¹⁷ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Op. cit.*, p. 171.

¹⁸ *Ibidem*, p. 165.

¹⁹ *Ibidem*, p. 180.

Sendo assim, além de desconsiderar o manuseio de recursos públicos pela entidade do Terceiro Setor para aplicabilidade da Lei n. 8.429/92, o autor aduz também que esta “*independe da prévia existência de ato administrativo declaratório de utilidade pública da entidade particular*” e “*da singularidade do vínculo mantido entre entidade privada sem finalidade lucrativa e Administração Pública*”, de modo a abranger “entes declarados de utilidade pública e entes não declarados de utilidade pública” (destaque no original).²⁰

E prossegue, “englobará, pelo outro critério, vínculos criados por *ato administrativo*, como os atos de subvenção e de concessão de incentivo ou benefícios fiscais, e vínculos estruturados mediante *fórmulas contratuais*, como a celebração de convênios, de contrato de gestão e de termos de parceria” (destaque no original).²¹

Em que pese respeitável, tal entendimento acaba por equiparar os integrantes do Terceiro Setor às pessoas jurídicas de direito privado pertencentes a Administração Indireta e que não se destinam a exploração da atividade econômica, de modo a submetê-los indistintamente ao mesmo regime jurídico, de encontro ao que foi previsto na constitucional Reforma do Estado, aos princípios que orientam o Terceiro Setor e ao teor do disposto no art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa.

Por outro lado, o pensamento de José Roberto Pimenta OLIVEIRA aumenta o grau de efetividade da aplicação da Lei n. 8.429/92, o que, conforme realçado, contribui para garantia e concretização de direitos fundamentais, *v.g.*, o próprio direito fundamental à probidade administrativa.

Tal conjuntura parece ensejar uma complexa reflexão a partir do já citado princípio da proporcionalidade e suas duas faces - “proibição de excesso” e “proibição de proteção insuficiente” -, levando-se em consideração a importância do Terceiro Setor na efetivação de direitos fundamentais e a não menos importante aplicação da Lei n. 8.429/92 na garantia e concretização de tais direitos.

Não se objetiva com este trabalho solucionar em definitivo a questão, mas demonstrar que a incidência da Lei de Improbidade Administrativa ao Terceiro Setor – ainda que não à sua integralidade - é possível e essencial para garantia de direitos fundamentais.

²⁰ *Ibidem*, p. 179.

²¹ *Idem*.

Deste modo, apresentaremos abaixo situações nas quais a possibilidade da referida incidência se mostra mais perceptível, sem que se tenha de invocar o referido posicionamento, com o qual, com o devido respeito, não se concorda.

4.1. ENTIDADES QUE RECEBEM SUBVENÇÕES, AUXÍLIOS OU CONTRIBUIÇÕES

As subvenções, auxílios e contribuições são disciplinados na Lei n. 4.320/64 e no Decreto n. 93.872/86. Dispõe o art. 12, §3º da referida lei que as subvenções são “transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas”, distinguindo-se subvenção social de subvenção econômica.

A subvenção econômica será concedida a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril, ou seja, a pessoas que persigam lucro, entidades que não integram o Terceiro Setor e que, portanto, não são o foco desse estudo.

Por sua vez, a *subvenção social* será concedida independentemente de legislação especial a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural sem finalidade lucrativa, visando à prestação dos serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos revelar-se mais econômica, desde que satisfeitas as condições previstas no art. 60, §3º, do Decreto n. 93.872/86.

Quanto ao *auxílio* e às *contribuições*, “servem para custear despesas de capital, isto é, aquelas que podem gerar serviços, riquezas, e produzir incremento do Produto Nacional”. Diferem-se em razão do diploma legislativo que lhes dá origem, pois o *auxílio* deriva diretamente da Lei de Orçamento (§6º do art. 12 da Lei n. 4.320) e a *contribuição* deriva de lei especial.²²

O recebimento de subvenção, auxílio ou contribuição por qualquer entidade do Terceiro Setor permitirá a incidência da Lei n. 8.429/92, na forma do parágrafo único do seu art. 1º.

²² ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. *Op. cit.*, p. 47.

4.2. ENTIDADES CONVENIENTES

Nos termos da Portaria Interministerial n. 507, de 24 de novembro de 2011, a qual, juntamente com o Decreto n. 6.170/2007, disciplina a celebração de convênios no âmbito da Administração Pública Federal, considera-se *conveniente* o órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a administração pública federal pactua a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco.

Silvio Luís Ferreira da ROCHA ensina que “os convênios seriam o instrumento jurídico adequado para a execução, em regime de mútua cooperação, de serviços de interesse recíproco dos órgãos e entidades da administração pública ou organizações particulares”. Para o autor, a *mútua cooperação* presume investimento de recursos financeiros, materiais ou humanos por ambas as partes, ainda que com preponderância de uma delas.²³

Gustavo Justino de OLIVEIRA define o convênio como o “acordo administrativo firmado, por um lado, por órgãos e entidades da Administração Pública; de outro lado, por órgãos e entidades da Administração Pública ou entidades privadas, as quais, atuando de modo associativo e compartilhado, visam à satisfação de necessidades de interesse público, afastada, em todos os casos, as intenção de auferir lucro”.²⁴

Maria Sylvia DI PIETRO afirma que o convênio quando realizado entre entidades públicas e entidades particulares não servirá como forma de delegação de serviços públicos, mas como modalidade de *fomento*.

Neste sentido, “o convênio não se presta à delegação de serviço público ao particular, porque essa delegação é incompatível com a própria natureza do convênio; na delegação ocorre a transferência de atividade de uma pessoa para outra que não a possui; no convênio, pressupõe-se que as duas pessoas têm competências institucionais comuns e vão prestar mútua colaboração para atingir seus objetivos”.²⁵

²³ ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. *Op. cit.*, p. 61.

²⁴ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Gestão...**, p. 244.

²⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias...**, p. 233-234.

Percebe-se que a celebração de convênio com órgãos e entidades da Administração Pública não pressupõe, mas apenas possibilita, a transferência de recursos financeiros à entidade do Terceiro Setor.

Diante de efetiva transferência, parece não haver dúvida quanto a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos entes convenientes, nos termos do que dispõe o art. 1º e parágrafo único desta lei.

4.3. ENTIDADES DECLARADAS DE UTILIDADE PÚBLICA

O título de utilidade pública foi instituído pela Lei n. 91, de 28 de outubro de 1935, e é regulamentado pelo Decreto n. 50.517, de 2 de maio de 1961.

De acordo com Silvio Luís Ferreira da ROCHA, o referido título busca ressaltar a atividade das pessoas jurídicas que o possuem. “As pessoas jurídicas reconhecidas de *utilidade pública* buscam realizar o bem comum, enquanto as demais pessoas jurídicas buscam realizar apenas os interesses dos sócios ou dos associados, e não os interesses da coletividade” (destaque no original).²⁶

Podem obter tal reconhecimento as sociedades civis, as associações e as fundações constituídas no país que adquiram personalidade jurídica, estejam em efetivo funcionamento, sirvam desinteressadamente à coletividade e que não remunerem os cargos de sua diretoria, conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos.

Observa-se que a intenção da Lei é “outorgar o título de entidade pública às pessoas jurídicas que, sem o ânimo de auferir lucro, prestam serviços ou desenvolvam atividades consideradas de relevante valor social, úteis ao público”.²⁷

Eduardo SZAZI elenca algumas vantagens decorrentes do reconhecimento de utilidade pública, quais sejam: i) possibilidade de oferecer dedução fiscal no imposto de renda, em doações de pessoas jurídicas; ii) acesso a subvenções e auxílio da União Federal e suas autarquias e; iii) possibilidade de realizar sorteios, desde que autorizada pelo Ministério da Fazenda.²⁸

De acordo com Paulo MODESTO, a concessão de tais vantagens embasada em uma legislação lacônica provocou a proliferação de entidades inautênticas, vinculadas a interesses políticos menores, econômicos ou de grupos restritos, bem

²⁶ ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. *Op. cit.*, p.69.

²⁷ *Ibidem*, p. 70.

²⁸ SZAZI, Eduardo. **Terceiro Setor: regulação no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Peirópolis, 2003, p. 91.

como o estímulo a processos de corrupção no setor público²⁹, situação esta que reforça o entendimento já exposto quanto à indubitável necessidade de controle de tais entidades.

Semelhantemente ao que foi dito quanto aos convênios, resta clara a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa às entidades que, a partir do título de utilidade pública, forem fomentadas pelo Poder Público por meio de subvenções, auxílios ou outro tipo de incentivo fiscal ou financeiro.

4.4. ENTIDADES BENEFICENTES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O CEBAS (Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social) corresponde à atual denominação do antigo Certificado de Entidade de fins filantrópicos, que surgiu a partir da Lei n. 3.577/1959, a qual estabelecia em seu art. 1º que ficariam isentas da taxa de contribuição de previdência aos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões as entidades de fins filantrópicos reconhecidas como de utilidade pública, cujos membros de suas diretorias não percebam remuneração. É atualmente disciplinado pela Lei n. 12.101, de 27 de novembro de 2009, regulamentada pelo Decreto n. 7.237/2010.

A CF/88 prevê “isenção” de contribuição para a seguridade social às entidades beneficentes de assistência social que atendam exigências estabelecidas em lei (art. 195, §7º).

Nos termos do art. 1º da Lei n. 12.101/09, a certificação das entidades beneficentes de assistência social e a isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, e que atendam ao disposto nesta Lei.

O requisitos para certificação variam de acordo com a área de atuação da entidade e, desta forma, serão apreciados pelo Ministério da Saúde, Ministério da Educação ou Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, quando atuar, respectivamente, na área da saúde, educação ou assistência social.

²⁹ MODESTO, Paulo. *Op. cit.*, p. 6.

De acordo com o art. 29 da Lei n. 12.101/09, para que faça jus à “isenção” do pagamento das contribuições previstas nos art. 22 e 23 da Lei n. 8.212/91, a entidade, além de possuir a Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social, deverá ainda atender diversos requisitos.³⁰

Deste modo, quanto à possibilidade de aplicação da Lei n. 8.429/92 às Entidades Beneficentes de Assistência Social, entendemos pela utilização das mesmas observações feitas na seção anterior, distinguindo-se as entidades que se aproveitam da “isenção” das demais que apenas possuem a certificação.

4.5. ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Dispõe o art. 1º da Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998, que poderão ser qualificadas como organizações sociais, desde que preenchidos determinados requisitos, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

Consoante Marçal JUSTEN FILHO, a organização social é “uma associação civil sem fim lucrativo ou fundação que, em virtude do preenchimento de certos requisitos legais, é submetida a um regime jurídico especial, que contempla benefícios especiais do Estado para execução de determinadas atividades de interesse coletivo”. O referido regime jurídico especial “envolve a possibilidade de recebimento de verbas públicas, a utilização de bens públicos e a cessão de servidores públicos”.³¹

³⁰ I - não percebam, seus dirigentes estatutários, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores, remuneração, vantagens ou benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, funções ou atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos; II - aplique suas rendas, seus recursos e eventual superávit integralmente no território nacional, na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais; III - apresente certidão negativa ou certidão positiva com efeito de negativa de débitos relativos aos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e certificado de regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS; IV - mantenha escrituração contábil regular que registre as receitas e despesas, bem como a aplicação em gratuidade de forma segregada, em consonância com as normas emanadas do Conselho Federal de Contabilidade; V - não distribua resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, sob qualquer forma ou pretexto; VI - conserve em boa ordem, pelo prazo de 10 (dez) anos, contado da data da emissão, os documentos que comprovem a origem e a aplicação de seus recursos e os relativos a atos ou operações realizados que impliquem modificação da situação patrimonial; VII - cumpra as obrigações acessórias estabelecidas na legislação tributária; VIII - apresente as demonstrações contábeis e financeiras devidamente auditadas por auditor independente legalmente habilitado nos Conselhos Regionais de Contabilidade quando a receita bruta anual auferida for superior ao limite fixado pela Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006.

³¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Op. cit.*, p. 204-205.

A fruição de tais benefícios, agrupados pela Lei n. 9.637/98 na Seção referente ao “Fomento às Atividades Sociais”, dependerá, no entanto, da celebração de contrato de gestão entre a entidade privada e o poder público.

Neste sentido, Odete MEDAUAR leciona que “A entidade qualificada como organização social celebra *contrato de gestão* com o poder público, para a formação de parceria no fomento e execução das atividades relativas às áreas acima indicadas. Dessa forma, o poder público deixará de ser executor direto de atividades ou serviços naquelas áreas, para ser incentivador, fornecedor de recursos e fiscal da execução” (destaque no original).³²

Maria Sylvia DI PIETRO critica diversos pontos da Lei n. 9.637/98 e afirma ter ela instituído verdadeiro mecanismo de fuga do regime jurídico de direito público à que se submete a Administração Pública.³³

A autora ainda propõe, para o enquadramento das organizações sociais aos princípios regentes da gestão do patrimônio público, a necessidade de: a) exigência de licitação para escolha da entidade; b) comprovação de que a entidade já existe, tem sede própria, patrimônio, capital, entre outros requisitos exigidos para que uma pessoa jurídica se constitua validamente; c) demonstração de qualificação técnica e idoneidade financeira para administrar patrimônio público; d) submissão aos princípios da licitação; e) imposição de limitações salariais quando dependam de recursos orçamentários do Estado para pagar seus empregados; f) prestação de garantia tal como exigida nos contratos administrativos em geral, exigência essa mais aguda na organização social, pelo fato dela administrar patrimônio público.³⁴

Trata-se, conforme aludido anteriormente, da submissão, ainda que parcial, da entidade privada ao regime jurídico peculiar à Administração Pública. A realização de atividade de natureza estatal ou a gestão de recursos públicos evidenciam a necessidade de respeito ao regime jurídico administrativo.³⁵

Tal submissão pode ser depreendida da própria Lei n. 9.637/98, quando esta, por exemplo, submete a elaboração do contrato de gestão ao respeito dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade (art. 7º), bem como quando obriga a organização social à edição de regulamento próprio contendo

³² MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 98.

³³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias...**, p. 267-268.

³⁴ *Ibidem*, p. 269.

³⁵ SANTOS, José Anacleto Abduch. *Op. cit.*, p. 295.

os procedimentos que adotará para contratação de obras e serviços e para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público (art. 17).

Quanto à fiscalização, no julgamento de medida cautelar requerida na Ação Direta de Inconstitucionalidade de n. 1923/DF, o Min. Gilmar Mendes afirmou que a própria Lei n. 9.637/98 submete as Organizações Sociais a amplos mecanismos de controle, incluindo-se o controle externo feito pelo Tribunal de Contas, bem como aquele feito pelo Ministério Público, expressamente previsto no art. 10 da discutida lei.

Asseverou-se ainda que não se pode descartar, em caso de enriquecimento ilícito ou outros atos que impliquem dano ao erário e violação a princípios da administração pública, a responsabilização dos executores do contrato de gestão por atos de improbidade administrativa, nos termos da Lei n. 8.429/92.

Em outro momento, no julgamento da própria ADI, o Ministro Luiz Fux destacou que a atuação das organizações sociais no ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde, não decorre do contrato de gestão ou de qualquer espécie de delegação, mas sim de um direito próprio, uma vez que tais atividades, de acordo com a Constituição, são “livres à iniciativa privada” e/ou “deveres da Sociedade”.

Para ele, “a Lei em causa pretendeu promover [...] somente a instituição de um sistema *de fomento, de incentivo* a que tais atividades fossem desempenhadas de forma eficiente por particulares, através da colaboração público-privada instrumentalizada no contrato de gestão” (destaque no original).

Sendo assim, “o Poder Público não renunciou aos seus deveres constitucionais de atuação nas áreas de saúde, educação, proteção ao meio ambiente, patrimônio histórico e acesso à ciência, mas apenas colocou em prática uma opção válida por intervir de forma indireta para o cumprimento de tais deveres, através do fomento e da regulação”.

Em relação ao controle, afirmou que “as Organizações Sociais estão inequivocamente submetidas ao sancionamento por improbidade administrativa, caso façam mau uso dos recursos públicos”.

4.6. ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO

Instituída pela Lei n. 9.790/99 e regulamentada pelo Decreto n. 3.100/99, a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, pode ser conferida às “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado com incentivo e fiscalização pelo Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de termo de parceria”.³⁶

Nos termos do art. 9º da Lei n. 9.790/99, considera-se termo de parceria “o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no artigo 3º do mesmo diploma legal”.

Gustavo Justino de OLIVEIRA reitera que “a OSCIP não recebe delegação do Poder Público para a prestação de serviços, atuando a entidade privada sem fins lucrativos de modo *complementar* ou *suplementar* aos serviços prestados pelo Poder Público, por meio (i) da realização de projetos, programas e planos de ações correlatas, (ii) das doações de recursos físicos, humanos e financeiros ou (iii) através da prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins” (destaque no original).³⁷

Quanto à aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa às OSCIP's, há previsão expressa na Lei n. 9.790, nos seguintes termos: “Art. 13. Sem prejuízo da medida a que se refere o art. 12 desta Lei, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União, para que requeiram ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público, além de outras medidas consubstanciadas na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990”.

³⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito...**, p. 515.

³⁷ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Gestão...**, p. 222.

Observe-se, por fim, que o dispositivo possibilita a aplicação da Lei de Improbidade quando haja indícios fundados de malversação de bens ou recursos de “origem pública”.

5. CONCLUSÃO

O Terceiro Setor, composto de pessoas físicas e jurídicas de direito privado, sem finalidade lucrativa, exerce atividades de relevância pública, em áreas diretamente ligadas à direitos fundamentais.

Tais atividades, cumpre-nos destacar, não são exclusivas do Estado, mas livres à iniciativa privada.

Em razão de seu aspecto fundamental, deve o Poder Público incentivar a prática destas atividades, mesmo porque, tem também o dever de diretamente realizá-las.

Admitindo-se a existência do princípio da subsidiariedade no ordenamento jurídico pátrio, deve-se concluir que apenas excepcionalmente o Estado intervirá, preferindo-se, caso necessário, pela regulação e fomento, de maneira a preservar a liberdade e autonomia das entidades do Terceiro Setor.

No entanto, havendo participação estatal nas referidas entidades, através da ação administrativa de fomento, necessária se faz a sua submissão a um regime jurídico especial, de direito privado, mas parcialmente derogado pelo regime jurídico de direito público.

Tal regime deve possibilitar um controle efetivo sobre o uso dos bens públicos concedidos à entidade, uma vez que sendo públicos, somente poderão ser destinados à consecução de objetivos que beneficiem a coletividade.

A Lei de Improbidade Administrativa é um importante instrumento de controle dos atos dos agentes públicos, comportando tipificações e respectivas sanções que conduzem o administrador público ou qualquer pessoa que contenha alguma relação com a Administração Pública a atuar conforme os princípios, regras e formalidades próprias ao direito público.

A partir da leitura dos seus dispositivos, conclui-se – *em resposta à questão central da pesquisa* – que a referida lei é perfeitamente aplicável às entidades do Terceiro Setor, tanto para protegê-las de eventuais atos de improbidade

administrativa, quanto para puni-las quando seus próprios dirigentes cometerem tais atos ilícitos.

Em que pese respeitável opinião em sentido contrário, deve-se entender que a referida lei somente poderá ser aplicada à entidade do Terceiro Setor que *receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público ou que para sua criação ou custeio haja participação do erário.*

Assim, a simples relação jurídico-administrativa criada a partir da qualificação ou da concessão de determinado título a entidade do Terceiro Setor não é suficiente para aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, sendo imprescindível a “contribuição dos cofres públicos”.

Tal conclusão parece-nos respeitar o princípio da proporcionalidade, especialmente em relação a sua faceta da “proibição de excesso”, uma vez que há previsão de outras medidas menos restritivas e também eficazes para a fiscalização dessas entidades.

Quanto à suposta limitação de aplicação da Lei n. 8.429/92 nos casos do parágrafo único, do seu art. 1º, em razão da expressão “patrimônio”, deve-se concluir, em consonância com José Roberto Pimenta OLIVEIRA, pela necessidade de sua interpretação conforme à Constituição, de modo a proteger as entidades ali referidas de qualquer ato de improbidade, ainda que não se atinja seu patrimônio.

Esta conclusão também nos parece respeitar o citado princípio da proporcionalidade, agora em relação a sua faceta da “proibição de proteção deficiente”, buscando-se a máxima aplicação da Lei de Improbidade Administrativa para garantir uma proteção efetiva e adequada dos direitos fundamentais.

Por fim, chega-se à conclusão de que o Terceiro Setor contribui consideravelmente na efetivação de direitos fundamentais e que a incidência da Lei de Improbidade Administrativa a este segmento, além de auxiliar na efetivação dos direitos fundamentais à probidade administrativa e à boa governança, garante a realização de diversos outros direitos fundamentais pelos demais integrantes do Terceiro Setor que realmente estejam comprometidos com esse fim.

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.