

**XXVI ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA – DF**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

MARCELO FERNANDO BORSIO

FELIPE CHIARELLO DE SOUZA PINTO

MAMEDE SAID MAIA FILHO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Felipe Chiarello de Souza Pinto; Marcelo Fernando Borsio; Mamede Said Maia Filho – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-403-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Administração. 3. Gestão. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34



XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O XXV Encontro Nacional do CONPEDI foi realizado em Brasília-DF, em parceria com os Programas de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Brasília, da Universidade Católica de Brasília, do Centro Universitário do Distrito Federal e do Instituto de Direito Público, no período de 19 a 21 de julho de 2017, sob a temática Direito e Desigualdades: O Papel do Direito nas Políticas Públicas.

O Grupo de Trabalho denominado Direito Administrativo e Gestão Pública I desenvolveu suas atividades no dia 21 de julho/17, no Centro Internacional de Convenções do Brasil, e contou com a apresentação de dezoito temas que, por seus diferentes enfoques e fundamentos teóricos, oportunizaram acalorados debates acerca dos seus conteúdos. Como verá o leitor, a pluralidade das abordagens permite conjecturar sobre interfaces entre as diversas concepções sobre o Direito Administrativo e suas multifacetadas causas e consequências diante de parcas políticas públicas, principalmente quanto ao descaso com o erário público, seus desvios e desmandos, em sede de processos administrativos, gerando baixo ou insignificante concretude no atendimento aos anseios da sociedade por meio de políticas de governo.

Os escritos que tratam dessa instigante temática compreendem a discussão da falta de concessão de licença maternidade ou indenização às gestantes que exercem funções públicas em comissão, o que é cenário concreto de alegação de reserva do “financeiramente” possível. Traduzem, outrossim, em temas como o princípio da eficiência, regulação estatal, disponibilização de informações e racionalidade humana versus paternalismo literário, inclusive analisando sob a ótica de corrupção e outros pontos heurísticos. Ainda nessa esteira, os escritos caminham pela análise do princípio da moralidade como referencial na atividade ética da Administração Pública e pressuposto e validade de todos os atos administrativos, que devem ser éticos e morais. E corrobora outro manuscrito com as políticas públicas negligenciadas e a possibilidade de regresso do ente público perante o agente público negligente.

Tudo é questão de moral comum e moral da Administração, diz certo trabalho acadêmico. A primeira delas, contextual da vida e, a segunda, normativa constitucional. A segunda depende do agir moral da primeira em face do gestor. Sem olvidar da análise da sugestão de amplitude

do conceito de corrupção em face de uma releitura da supremacia do interesse público, pois sempre há colisão de interesses, devendo haver (e já há) nova diferença entre o interesse público e o interesse da sociedade como um todo.

Há também, nos textos apresentados, férteis discussões sobre a pretensa existência de reais pressupostos de uma Administração Pública desejável: o bem de todos, eficiência com eficácia, releitura da discricionariedade, real ideia de gestão pública, inclusive participativa. E o controle público desses gastos públicos pelos Tribunais de Contas? Texto límpido e escoreito tratou da polêmica e a ineficiência dos levantamentos dos gastos públicos pelas Cortes de Contas, pois muitos são os casos de corrupção em todas as esferas, o que demonstra que as cortes dos Legislativos não dão mais conta de seriedade e legalidade. Há falta de independência na escolha das composições, concluindo pela adoção das auditorias gerais por período limitado de nomeação.

Outra contribuição ao Grupo de Trabalho foi a análise das tomadas de conta especiais e sua atual ineficiência na recuperação de valores para as políticas públicas. Na esteira da ação de improbidade administrativa, a contribuição foi quanto à crítica da concessão de liminares para bloqueio de bens apenas com informações laterais do inquérito civil, mitigando garantias individuais com a utilização temerária do contraditório diferido na investigação, devendo haver revisitação, conclui, do conceito de improbidade administrativa, do próprio inquérito civil que colhe apenas elementos de informação, prejudicando o patrimônio de pessoas de modo cautelar, perigoso e a prolongado tempo.

As parcerias público-privadas, com uso da arbitragem, podem ser solução técnica de lides do contexto e para a busca de políticas públicas efetivas, como o caso de escolas primárias em Belo Horizonte, assentou um dos temas. Contudo, como diz outro trabalho, sendo a parceria apenas para os serviços administrativos, nunca pedagógicos e diretivos. Nas organizações civis e suas múltiplas possibilidades, como sinal de eficiência, o recurso deve ser direcionado para as atividades em consonância com as políticas públicas que estão sendo desenvolvidas.

Em se tratando de ressignificação e releituras, outra proposta foi quanto ao princípio da legalidade e o monopólio do Legislativo, pois em face da proteção das liberdades individuais, a Administração Pública pode até atuar contra legem anulando seus atos, fazendo valer a boa-fé e confiança. E porque não dizer da construção de confirmação legal para reforçar a competência da procuradoria de fazenda pública municipal para inscrever créditos tributários, controlando-os e revisando atos sob o manto da legalidade. Por fim, a tarde encerrou seus trabalhos com a exposição da responsabilidade objetiva dos notários e alteração legal para subjetiva, contrapondo-se aos comandos constitucionais.

Não obstante a diversidade de temas, o que se colhe dos textos, além da fidelidade temática à proposta do Grupo de Trabalho, é o compromisso inegociável com o enfrentamento dos problemas que convocam a comunidade jurídica à instigante tarefa de teorizar o direito que, por suas bases constitucionais, precisa ser democraticamente pensado e operacionalizado.

Por fim, os coordenadores do GT – Direito Administrativo e Gestão Pública I agradecem aos autores dos trabalhos, pela valiosa contribuição científica de cada um, permitindo assim a elaboração do presente Livro, que certamente será uma leitura interessante e útil para todos que integram a nossa comunidade acadêmica: professores/pesquisadores, discentes da Pós-Graduação, bem como aos cidadãos interessados na referida temática.

Prof. Doutor Mamede Said Maia Filho – Diretor da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

Prof. Doutor Felipe Chiarello de Souza Pinto – Diretor da Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie.

Prof. Doutor Marcelo Fernando Borsio – Curso de Mestrado do Centro Universitário do Distrito Federal – UDF.

TERCEIRO SETOR E O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES CIVIS INAUGURADO PELA LEI 13.019/2014

THIRD SECTOR AND THE REGULATORY FRAMEWORK OF CIVIL ORGANIZATIONS OPENED BY LAW 13.019/2014.

Wilson Macedo Siqueira ¹

Resumo

Com a promulgação da Lei 13.019/2014 foi instituído um regime jurídico para regular as parcerias entre a administração pública federal, estadual, distrital e municipal e as organizações da sociedade civil, preenchendo uma lacuna regulatória em nível nacional, já que as normas pertinentes a matéria até então existentes tratavam de forma peculiar ao interesse de cada entidade federativa. Nessa mesma linha discute-se a precisão do termo terceiro setor como espaço de atuação das organizações gestadas na sociedade civil a partir de interesses públicos múltiplos, diversos e divergentes.

Palavras-chave: Organizações da sociedade civil, Terceiro setor, Lei 13.019/2014

Abstract/Resumen/Résumé

By the enactment of the law 13.019/2014, a legal regime was instituted to regulate partnership between federal government, state, district, municipal and civil society organizations, filling a regulatory gap at the national level, since the existing norms that matters to the subject treated it in a particular way the interest of each state. This line of thought discusses the precision of the term third sector as space activities of the organizations gestated in civil society from publics interests, several and divergents.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Civil society organizations, Third sector, Law 13.019/2014

¹ Doutorando em Direito Político e econômico pela Universidade Presbeteriana Mackenzie. Advogado e Professor na Universidade Tiradentes.

1. Introdução

A discussão proposta no trabalho tem como ponto de partida a promulgação da Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014 e a sua alteração promovida pela Lei nº 13.204/2015, que instituiu um novo arcabouço normativo em relação ao primeiro texto aprovado em julho de 2014.

Trata-se de uma lei nacional cuja finalidade é instituir um regime jurídico próprio às contratações celebradas entre a administração pública federal, estadual, distrital e municipal, tendo em vista garantir segurança jurídica e a necessária transparência e eficiência na aplicação de recursos públicos no terceiro setor. Nessa linha, a Comissão de Acompanhamento Econômico do Senado¹, por ocasião da tramitação do respectivo projeto de lei assim se manifestou:

A proposição tem como objetivo instituir um marco regulatório claro e objetivo, que confira segurança jurídica às relações entre o Estado, em sentido lato, e as organizações da sociedade civil na implementação de políticas públicas, programas, projetos e ações governamentais que intencionem a consecução de finalidades de interesse público, expressas na disponibilização de bens e serviços públicos aos segmentos populacionais que deles necessitem.

Partindo dessa primeira premissa o trabalho faz uma apertada contextualização da Lei 13.019/2014 no que se refere à sua tramitação e alterações a que foi submetida após sua promulgação.

Em seguida inicia-se uma discussão sobre a natureza jurídica das organizações da sociedade civil retratadas pela Lei nº 13.019/2014, propondo-se um conceito.

Na sequência é construído um debate sobre as características e a definição do que se denomina de terceiro setor, enfatizando, sob essa perspectiva, a importância dos valores agregados às organizações da sociedade civil e o significado de interesse público.

O último tópico retrata o objeto normativo da Lei nº 13.019/2014 esclarecendo as questões que estão afetas a sua incidência e destaca alguns pontos de maior importância trazidos para a relação jurídica entre Estado e as organizações da sociedade civil.

¹ Parecer da Comissão de Acompanhamento Econômico do Senado. Projeto de Lei nº 649.2011. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=138221&tp=1>>. Acessado em: 12 jan. 2016.

A construção dos argumentos foi alicerçada nos textos legais pertinentes ao tema, documentos oficiais produzidos pelo Senado, pela Secretaria-Geral da Presidência da República, além da revisão bibliográfica especializada.

2. Contextualização

Em 31 de julho de 2014 foi sancionada a Lei nº 13.019 cujo objeto é a regulamentação das parcerias entre as organizações da sociedade civil e a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Com prazo de vacância inicialmente de 90 dias após a sua promulgação, o novo diploma sofreu duas alterações que implicaram na prorrogação de sua vigência², estando em vigor desde 23 de janeiro de 2016.

O que se pode observar é que a Lei nº 13.019/2014, antes mesmo de entrar em vigor recebeu alterações em quase todo o seu texto por intermédio da Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015³. Tais reformulações afetaram desde a sua ementa e a sua vigência, até reduções e alterações de texto que mudaram significativamente o sentido legal inicialmente aprovado em julho de 2014.

A lei tem comando nacional pois trata de matéria pertinente a contratações de interesse do Poder Público. Foi nessa linha que a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal entendeu que o Projeto de Lei do Senado 649/2011 não afrontava qualquer mandamento constitucional, conforme parecer terminativo da CCJ de 4.12.2013, a saber:

Compete privativamente à União estabelecer normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme dispõe o inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal (CF). Portanto, sob esse aspecto, não há vício formal na iniciativa.⁴

A Lei nº 13.019/2014 alterou, também, partes das Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999 e, posteriormente, com as alterações

² Lei nº 13.102, de 26 de fevereiro de 2015, que dilatou o prazo para 360 dias a contar da publicação da Lei 13.019, de 31. 07.2014. Logo após, a Lei 13.204, de 14 de dezembro de 2015, estendeu mais uma vez o prazo para a entrada em vigor, acrescentando-se ao prazo anterior mais 180 dias.

³ Conversão da Medida Provisória nº 684, de 21 de julho de 2015

⁴ Senado Federal acessado em < <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/142923.pdf> > , em 12.1.2016.

introduzidas pela Lei nº 13.204/2015 restou revogada a Lei nº 91, de 21 de agosto de 1935. A primeira dessas leis trata das sanções relativas à improbidade administrativa; a seguinte regulamenta as OSCIP's – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, e a última, que foi revogada, tratava da concessão do título de utilidade pública federal.

Em regra geral, a Lei nº 13.019/2014, alterada pela Lei nº 13.204/2015, é mais abrangente que os diplomas legais existentes que tratam apenas das parcerias de entidades privadas com a administração pública federal. Nesse intento, o novo diploma regulamenta a relação entre a administração pública federal, estadual, distrital, e municipal, e as entidades subsidiadas para o desenvolvimento de atividades tidas de interesse público.

Convém destacar que em 23 de março de 1999 foi editada a Lei 9.790 que, na época, foi considerada como o marco regulatório do terceiro setor. A referida lei disciplinava a concessão do título de OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) e a respectiva relação jurídica como o poder público por intermédio de Termo de Parceria.

Dessa forma, só poderiam receber o título de OSCIP as entidades que tivessem, entre seus objetivos, pelo menos um dos temas previstos no artigo 3º, a exemplo de: promoção de assistência social, educação e saúde, segurança alimentar, entre outras atividades diretamente ligadas à consecução de direitos fundamentais.

Entretanto, a regulação e conseqüente incidência da lei era restrita às organizações que detinham o título de OSCIP concedido pelo Ministério da Justiça.

De qualquer sorte, antes das OSCIP's, já existia uma outra modalidade de organização social gestada na comunidade que, também, ostentava um título concedido pelo Executivo federal denominado de Organizações Sociais - OS, que, também, previa a condicionante de temas relevantes de direitos fundamentais para a sua qualificação, a exemplo de: ensino, pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, saúde, proteção ao meio ambiente e cultura, conforme Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Ocorre que, a sua gestão, prevista por intermédio de um Conselho Diretor exigia na sua composição membros representativos do poder público e da sociedade civil, além de um menor percentual de representação relativa aos associados, no caso de associações.

As organizações sociais previstas na Lei nº 9.637/1998 decorreram da reforma estatal proposta em 1995 prevista no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado⁵ sob a principiologia neoliberal caracterizada pela redução da ação estatal em face de serviços tidos como não exclusivos do poder público, senão vejamos:

8.1.3 Organizações Sociais e Publicização

A estratégia de transição para uma administração pública gerencial prevê, ainda na dimensão institucional-legal, a elaboração, que já está adiantada, de projeto de lei que permita a “publicização” dos serviços não-exclusivos do Estado, ou seja, sua transferência do setor estatal para o público não-estatal, onde assumirão a forma de “organizações sociais”.

O Projeto das Organizações Sociais tem como objetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não-estatal.

Entende-se por “organizações sociais” as entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária.

Desse modo, o que se verificava até a promulgação da Lei nº 13.019/2014 era um vazio normativo que, até então, não previa a regulação das relações jurídicas entabuladas entre o Estado e as organizações “não governamentais” que não ostentassem os títulos de OS ou OSCIP.

3. Organizações da Sociedade Civil – OSC: um conceito

O texto da Lei nº 13.019/2014 institui um regime jurídico próprio que visa regular as parcerias celebradas entre a administração pública federal, distrital, estadual e municipal com as “organizações da sociedade civil” no tocante as políticas de fomento, colaboração e cooperação contratadas com essas organizações.

A questão que inicialmente se coloca é a de estabelecer o que vem a ser “organizações da sociedade civil”, já que são essas entidades sobre as quais recaem as normas entabuladas na Lei nº 13.019/2014.

⁵ Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. 1995. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acessado em 4 jan. 2016.

Na dicção da indigitada lei, mais especificamente no inciso I, do artigo 2º, as organizações da sociedade civil são as entidades privadas sem fins lucrativos; as cooperativas sociais constituídas na forma da Lei 9.867/1999; e as organizações religiosas que se dediquem a atividades de cunho social e que não tenham fins exclusivamente religiosos.

Nesse contexto de delimitação do que seja organizações da sociedade civil torna-se também importante trazer à discussão o rol de entidades indicado no artigo 3º, sobre o qual não há incidência da Lei nº 13.019/2014, qual seja:

a) as organizações sociais – OS, assim reconhecidas na forma da Lei nº 9.637/1998 quando, nessa condição, celebrarem parcerias com a administração pública federal;

b) as organizações da sociedade civil de interesse público, assim reconhecidas na forma da Lei nº 9.790/1999 1998, quando celebrarem parcerias com a administração pública federal nessa condição;

c) as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos que se habilitem a participar de forma complementar do sistema único de saúde, nos moldes do § 1º do artigo 199 da CF;

d) entidades com personalidade jurídica de direito privado sem fins de lucro, ou despersonalizadas que tenham como objetivo desenvolver atividades culturais em suas comunidades, segundo a Lei nº 13.018/2014;

e) entidade privada sem fins lucrativos que preste serviços gratuitos na modalidade de educação especial conforme disposições contidas na Lei nº 10.845/2005;

f) as creches, as pré-escolas e escolas de educação básica tidas como filantrópicas ou mantidas por entidades filantrópicas, e as comunitárias conveniadas com o Estado, o Distrito federal e com os Municípios;

g) os serviços sociais autônomos.

Com exceção dos serviços sociais autônomos que têm natureza jurídica peculiar, todas as demais entidades relacionadas no artigo 3º da Lei nº 13.019/2019 poderiam ser, também, denominadas de organizações da sociedade civil juntamente com aquelas indicadas no indigitado artigo 2º, uma vez que todas elas são entidades gestadas na sociedade civil constituídas sob a forma de associações, fundações ou organizações religiosas⁶, cujos fins podem ser qualificados como de interesse público.

Assim, qualquer uma daquelas entidades excluídas da incidência da Lei 13.019/2014, nos moldes do seu artigo 3º, poderão a ela se submeter quando, se despindo

⁶ Acrescente-se a esse rol as cooperativas sociais tratadas na Lei 9.867/1999.

das qualificações e títulos concedidos pelas respectivas leis de regência, contratarem com o poder público sob as condições da nova lei.

Nesse diapasão, é possível destacar dessas entidades três elementos que as caracterizam⁷ de maneira comum, quais sejam: a) devem ser constituídas sob a forma de pessoa jurídica de direito privado nos moldes previstos no artigo 44 do Código Civil, mais notadamente sob as modalidades de associação, fundações privadas e organizações religiosas quando for o caso⁸, e; b) não podem perseguir fins lucrativos e; c) as atividades desenvolvidas devem ser de interesse público.

3.1. Pessoas jurídicas de direito privado constituída nos moldes do artigo 44 do Código Civil

No que tange ao primeiro elemento, a qualificação jurídica de qualquer uma dessas entidades que compõem o denominado terceiro setor devem apresentar-se sob uma das formas previstas no artigo 44 do Código Civil: associações, fundações privadas, organizações religiosas e cooperativas sociais, estas nos termos enunciados na Lei 9.867/1999.

Sendo assim, merecem destaque as instituições que ostentam as denominações de Organizações Sociais (OS), e Organizações da Sociedade Civil de interesse Público (OSCIP). Convém esclarecer que tais denominações não podem ser utilizadas para afirmar a existência de novas formas de constituição de pessoas jurídicas.

Na verdade, são entidades constituídas sob as formas já conhecidas, cujas denominações expressam qualidades adquiridas em razão de títulos concedidos pela administração pública federal que as habilitam a estabelecer parcerias com essa mesma administração pública a partir de critérios previamente estabelecidos nas Leis 9.637/1998 (OS) e 9.790/1999 (OSCIP).

Da mesma forma ocorre com as instituições denominadas de utilidade pública⁹ e beneficentes de assistência social ou filantrópicas¹⁰. Ou seja, são associações, fundações

⁷ Exceção dever ser feita também em relação aos grupos culturais despersonalizados que são elegíveis para celebrarem parcerias com a administração pública nos moldes da Lei 13.018/2014.

⁸ E mais as cooperativas sociais previstas na Lei 9.867/1999.

⁹ A lei 91, de 28 de agosto de 1935 que tratava das instituições de utilidade pública no âmbito federal foi revogada pela Lei 13.204/2015. A denominação de utilidade pública passa a ser usada apenas pelos Estados, Distrito Federal e Município de acordo com suas legislações.

¹⁰ Conforme Lei 12.101, de 27 de novembro de 2009.

ou organizações religiosas que recebem tais títulos em razão de atenderem a critérios estabelecidos pelas respectivas leis de regência.

Assim, as organizações da sociedade civil (OSC) tratadas na Lei nº 13.019/2014 seriam associações, fundações, organizações religiosas e cooperativas sociais que contratam com o Estado sob as condições ali delineadas, independentemente de ostentarem título ou qualificação obtida da administração pública na forma prevista em lei específica. O que o artigo 3º exclui é a incidência da Lei nº 13.019/2014 nas relações estabelecidas entre Estado e organizações qualificadas regidas por lei específica.

Convém ainda observar que, com a alteração procedida pela Lei nº 13.204/2015 ao texto original da Lei nº 13.019/2014, foi introduzida uma nova forma de pessoa jurídica de direito privado não elencada entre aquelas previstas no artigo 44 do Código Civil, qual seja, a sociedade cooperativa, de forma que, as contratações celebradas com o Estado deverão submeterem-se ao novo regime jurídico.

A constituição da referida sociedade cooperativa deve observar as regras contidas na Lei 9.867/1999, que trata das cooperativas sociais que têm como objetivo institucional “inserir as pessoas em desvantagem no mercado econômico, por meio do trabalho”. Essas entidades devem fundamentar-se “no interesse geral da comunidade em promover a pessoa humana e a integração social dos cidadãos”.¹¹

Em certa medida os objetivos perseguidos por essas cooperativas sociais¹² convergem para aqueles mesmos fins buscados pelas associações, fundações e organizações religiosas até aqui tratadas.

Vale destacar que as vantagens econômicas perseguidas pelos cooperados das sociedades cooperativas¹³ constituídas nos moldes do Código Civil¹⁴ não ocorre da mesma forma nas sociedades cooperativas sociais reguladas pela Lei nº 9.867/1999. Nestas, os valores financeiros obtidos e oriundos do trabalho das pessoas em desvantagem

¹¹ Texto destacado contido no artigo 1º da Lei 9.867/1999.

¹² Lei 9.867/1999

Art. 1º As Cooperativas Sociais, constituídas com a finalidade de inserir as pessoas em desvantagem no mercado econômico, por meio do trabalho, fundamentam-se no interesse geral da comunidade em promover a pessoa humana e a integração social dos cidadãos, e incluem entre suas atividades:

¹³ Artigo 1094. São características da sociedade cooperativa:

VII - distribuição dos resultados, proporcionalmente ao valor das operações efetuadas pelo sócio com a sociedade, podendo ser atribuído juro fixo ao capital realizado;

¹⁴ Artigos 1093 a 1096.

no mercado têm a exclusiva finalidade de promover a pessoa humana e a sua integração social incluindo-as como homens e mulheres cidadãos e cidadãs.

Em linhas gerais, essas organizações gestadas na sociedade civil – associações, fundações privadas, organizações religiosas e cooperativas sociais - não estão inseridas na estrutura da administração pública, tampouco em qualquer segmento do mercado caracterizado pela busca de satisfação de interesses individuais e acumulação de riqueza. Por tal motivo recebem várias denominações, a exemplo de: entidades não estatais, públicas não estatais, organizações não governamentais, organizações sociais, sem fins de lucro.

3.2. Pessoas jurídicas de direito privado “sem fins de lucro”

Quanto ao segundo elemento que caracteriza essas organizações da sociedade civil: o de não perseguirem o lucro, traduz-se, na verdade, na finalidade não econômica, ou seja, a negação da finalidade econômica peculiar aos agentes econômicos que ocupam o espaço da livre iniciativa privada, onde o lucro é o fim a ser alcançado.

O lucro da atividade econômica consiste no retorno esperado pelo proprietário do capital investido na atividade¹⁵. Nesse caso, não há como atribuir tal característica às associações, fundações, organizações religiosas e cooperativas sociais fins lucrativos, já que qualquer contribuição alocada a essas pessoas jurídicas não tem a característica de investimento, ou seja, o titular da contribuição aportada não espera retorno financeiro algum.

A finalidade não lucrativa associada às organizações da sociedade civil é uma marca que delimita o seu espaço de atuação, e que as cola à margem do mercado. Afirma Cabral (2015, p.1) que essas organizações “representam o núcleo da educação dos indivíduos da parcela da vida pública que diz respeito à doação de algo valioso ao outro e disponível para si.”.

Porém, a finalidade não lucrativa não deve ser confundida com a proibição de que essas organizações obtenham resultado positivo em suas atividades. O resultado positivo advindo de suas atividades, denominado de superávit¹⁶, quando efetivamente

¹⁵ BORBA, José Edwaldo Tavares. Direito societário. 12 ed. rev., aum. e atual. Rio de Janeiro: Renovar. 2010, p. 28

¹⁶ PEREIRA, Caio Mario da Silva. Instituições de direito civil: introdução ao direito civil; teoria geral de direito civil. Vol. I. 18 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: 1996, p. 215.

ocorrer, deve ser aplicado nos seus próprios objetivos institucionais garantindo-lhe a necessária continuidade de seus fins.

O que a lei não permite é que, independentemente de haver ou não superávit, valores financeiros ou benefícios que possam ser mensurados economicamente possam ser distribuídos entre os associados e dirigentes, desvirtuando o interesse público perseguido pelas organizações da sociedade civil aqui tratadas. Nas palavras de Pereira (1996, p.215), “associação de fins não lucrativos é aquela que se propõe a realizar atividades não destinadas a proporcionar interesse econômico aos associados;”.

Fica evidente que as organizações da sociedade civil não podem ser utilizadas como instrumento para obtenção de vantagens econômicas daqueles que as constitui, de forma que os objetivos institucionais devam ser altruístas. Logo, incompatível a finalidade lucrativa com esse tipo de organização.

3.3. Pessoas jurídicas de direito privado sem fins de lucro e de interesse público.

Interesse público seria o terceiro elemento caracterizador das organizações da sociedade civil. Entretanto, qual seria o significado da expressão “interesse público” associada às atividades das organizações da sociedade civil?

O significado da expressão “interesse público” pode remeter ao sentido republicano consistente em um interesse de “todos”. Nessa linha, o que efetivamente se extrai é um significado quantitativo que dá conta de um interesse da unanimidade, situação que não ocorre, haja vista a pluralidade e diversidade de interesses individuais que emergem de uma sociedade, que mais se conflitam do que convergem.

Nesse diapasão, pode-se afirmar que não há um interesse público único, nem mesmo de uma maioria, pois em uma democracia o interesse das minorias deve ser resguardado, inclusive, em face das majorias. Logo, efetivamente, há vários interesses públicos que constantemente entram em rota de colisão, sendo, todos, em tese, mercedores da qualificação de supremos e indisponíveis¹⁷.

A percepção de que não há um interesse público único afeta diretamente o princípio da supremacia do interesse público tão caro ao direito administrativo, vez que

¹⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 42-43.

não há como impor um interesse público de forma a atender satisfatoriamente a toda a sociedade. Nessa linha Justen Filho (2005, p. 44) argumenta que uma decisão satisfatória deve ater-se ao respeito dos direitos fundamentais em jogo, pois, desse modo, estar-se-ia presente o interesse público.

Nessa perspectiva pode-se asseverar que a diversidade de interesses públicos correlatos a direitos fundamentais que pretendem concretização no meio social, faz surgir interesses coletivos múltiplos, distintos, contrapostos e merecedores de tutela e proteção social por parte do Estado.¹⁸

É nessa concepção de interesses coletivos múltiplos, distintos e contrapostos que a expressão “interesse público” se amolda às organizações da sociedade civil. Quer dizer, a constituição de uma organização desse nível retrata os valores e direitos que seus constituintes perseguem concretizar por intermédio das formas de constituição previstas no Código Civil e em leis específicas.

De certa forma, os temas de interesses coletivos que se associam às organizações da sociedade civil já se mostram como condição legal para a sua constituição jurídica. Nesse diapasão, é possível destacar, já por ocasião da vigência do Código Civil de 1916, que as sociedades eram diferenciadas a partir dos objetivos institucionais perseguidos, com ou sem fins econômicos. Entre aquelas sem fins econômicos estavam as sociedades religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, e as associações de utilidade pública¹⁹.

Na mesma linha o Código Civil atual, ao tratar das fundações em seu artigo 62, impôs como condição para sua constituição o enquadramento de seus fins a partir de um rol de temas elencado no seu parágrafo único, a saber:

- a) Assistência social;
- b) Cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- c) Educação;
- d) Saúde;
- e) Segurança alimentar e nutricional
- f) Defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- g) Pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologia alternativas, modernização de sistemas de gestão, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos;
- h) Promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos;

¹⁸ Idem p. 44.

¹⁹ Lei 3.071, de 1 de janeiro de 1916, art. 16, inciso I.

i) Atividades religiosas.

O rol de temas de direitos fundamentais apresentados no parágrafo único do artigo 62, do Código Civil, sinaliza para uma série de interesses coletivos e outros difusos, que poderão ser providenciados por entidade não estatal, no caso por fundações privadas ou associações qualificadas como organizações da sociedade civil, a partir do interesse do grupo constituinte da entidade.

Assim, a interpretação mais razoável do que vem a ser organizações da sociedade civil (OSC), nos moldes estabelecidos pela Lei nº 13.019/2014, é aquela que abarca toda e qualquer pessoa jurídica de direito privado constituída sob a forma de associações, fundações privadas, organizações religiosas e cooperativas sociais que busquem atender interesses coletivos alicerçados em direitos fundamentais.

4. Terceiro setor: negação do Estado e do mercado

Quando se define o que vem a ser terceiro setor é comum alçá-lo a uma outra categoria de atividades identificada pela negação do Estado e do mercado. Seria o setor que não é público por não compor a estrutura estatal, nem do mercado por não almejar a busca do lucro.²⁰

Assim, nessa perspectiva, o terceiro setor seria uma nova categoria de atividade que não se insere no primeiro setor, privativo do Estado; ou no segundo setor, espaço de atuação do mercado. Contudo, a ideia de uma sequência de setores não se justifica, seja em termos cronológicos, seja em virtude de importância ou prioridade, mesmo porque, cada setor, na verdade, expressa o espaço onde cada ator se movimenta em direção ao atendimento de interesses múltiplos animados por valores públicos, ou privados individuais ou coletivos.

A compreensão dos setores como espaço de atuação própria de cada ator induz à conclusão de que a referência ordinal dos setores denota uma decisão política atributiva de titularidade de cada um desses agentes em face da competência para o fornecimento de utilidades representadas por bens e serviços de interesse público, não se podendo olvidar, inclusive, que qualquer desses titulares utiliza, em seus espaços, para a

²⁰ CABRAL, Eloisa Helena de Souza. Terceiro setor: gestão e controle. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015p.

consecução de suas atividades, os mesmos fatores de produção: capital, trabalho, recursos naturais e tecnologia.

Nessa linha, toda e qualquer atividade de oferta de utilidades e comodidades materiais é tida como atividade econômica em razão da escassez dos recursos necessários à respectiva disponibilização e circulação de bens e serviços públicos ou de interesse privado²¹. Assim, as atividades afetadas à competência estatal compõem o denominado primeiro setor, e são destinadas a satisfazer as coletividades em geral, sendo qualificadas de serviço público²². Entretanto, esta atribuição de titularidade da atividade é estabelecida pela Constituição Federal que, em determinado momento histórico, essa ou aquela atividade, é definida como indispensável à realização e desenvolvimento da coesão e independência social.²³

Sob essa ótica, deduz-se que, por exclusão, as atividades relegadas ao segundo setor, representado pela livre iniciativa e liberdade de contratar, são aquelas não compreendidas no âmbito do primeiro setor. Convém observar que algumas daquelas atividades afetadas constitucionalmente ao primeiro setor e tidas como não exclusivas podem ser conferidas ao mercado por intermédio de contratos específicos de trespasse previstos em lei.

Assim, o primeiro setor compreende atividades que implicam em atendimento de interesses públicos relevantes em determinado momento histórico. Ao segundo setor restam as atividades em que a presença do Estado como provedor seja dispensável, inclusive sob o aspecto da não universalidade da fruição das utilidades fornecidas e, principalmente, aquelas, e tão somente, que permitam a circulação mercantil.

Delimitados os campos de atuação do primeiro e do segundo setor, surge, então, um terceiro setor, onde atuam associações, fundações privadas, organizações religiosas e cooperativas sociais, constituídas no seio da sociedade civil caracterizadas essencialmente por não perseguirem o lucro e, por terem como objetivo o atendimento a interesses públicos múltiplos animados pela solidariedade ou por interesses específicos

²¹ GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na constituição de 1988. 8ª ed. rev. e atual. Malheiros: São Paulo, 2003, p. 92.

²² MELO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 22ª ed. rev. e atual. Malheiros: São Paulo, 2007, p. 649

²³ GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na constituição de 1988. 8ª ed. rev. e atual. Malheiros: São Paulo, 2003, p.117

de grupos cuja concretização não se coaduna com os interesses do mercado, nem com as responsabilidades do poder público.

Assim, as entidades que compõem o terceiro setor surgem a partir de decisões livremente tomadas por grupos, permeadas por valores socialmente compartilhados. Dessa forma é possível afirmar que o valor que está presente nas organizações da sociedade civil tratadas pela Lei nº 13.019/2014 é o da solidariedade, que por sua vez pode ser traduzido em ações de proteção social, que consiste em um conjunto de ações com o fim de atender necessidades básicas da vida em sociedade de grupos em condição de desvantagem.²⁴

O valor solidariedade imanente nos objetivos das organizações da sociedade civil, segundo Cabral (2015, p.27) faz surgir um contrato solidarista, a saber:

O contrato social solidarista que pontifica a solidariedade e as responsabilidades compactuadas entre os cidadãos, ideal da proteção social, vai mais longe que o contrato social liberal clássico: o indivíduo aceita ser o devedor de todos aqueles que sofrem para ter assegurado seu crédito, quando, a seu turno lhe vier o sofrimento.

Contudo, deve-se, ainda, enfatizar que o terceiro setor decorre das interações concorrentes e complementares entre o Estado, o mercado e a comunidade, segundo a lógica e racionalidade distintas e específicas, peculiares a cada um desses espaços públicos.²⁵

Ora, essa interação entre os setores da sociedade, segundo a lógica e racionalidade que norteia cada um desses setores da sociedade, permite realizar uma outra leitura do espaço de atuação do terceiro setor segundo outros valores que não só o da solidariedade.

Quer dizer, partindo da premissa de que o terceiro setor atua de forma complementar e/ou concorrente em relação aos outros dois setores, conclui-se que ao atuar como parceiro do Estado no âmbito da implementação das políticas públicas, reforça o espaço estatal em sua natureza afirmativa. Oportuniza também aos agentes econômicos, individualmente, a constituição de subjetividades jurídicas e políticas que corroboram a

²⁴ CABRAL, Eloisa Helena de Souza. Terceiro setor: gestão e controle. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 25-30.

²⁵ CABRAL, Eloisa Helena de Souza. A gestão social do terceiro setor e suas dualidades. Revista administração em diálogo. n. 11, v. 2, 2008, p. 21-34.

circulação mercantil e produtiva que, por consequência, também, atende aos interesses capitalistas do segundo setor no que tange à sua reprodução.²⁶

Nessa linha de argumento emergem outros tantos valores que motivam o surgimento de associações e fundações privadas com objetivos altruístas e direcionados a responder demandas sociais não atendidas eficientemente pelo poder público e que criam desníveis sociais prejudiciais à reprodução capitalista.

O terceiro setor, portanto, seria o espaço de promoção de valores não concretizados, ou concretizados de forma não eficiente, pelo poder público, e incompatíveis com o mercado. Entretanto, há que se destacar que os agentes econômicos que atuam no mercado, ao movimentarem-se no espaço do terceiro setor por intermédio de associações e/ou fundações privadas, também buscam benefícios fiscais e recursos públicos para concretização de seus fins.

Por fim, o terceiro setor abriga uma variedade de entidades com características e valores próprios, de forma que as organizações da sociedade civil retratadas na Lei nº 13.019/2015 compõem esse espaço de atuação da sociedade civil.

5. Marco regulatório das Organização da Sociedade Civil - OSC

Conforme a última redação dada à ementa²⁷ da Lei nº 13.019/2014, por ocasião da alteração promovida pela Lei nº 13.204/2015, o citado diploma legal tem como objetivo instituir um marco regulatório que possa conferir diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação nas relações entre o Poder Público e as OSC's.

A proposição de criação de um grupo de trabalho para debater um marco regulatório das OSC's é institucionalizada por intermédio do Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011, que, em seu artigo 5^a, cria um Grupo de Trabalho com a finalidade de avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da

²⁶ MASCARO, Alysson Leandro. Estado e forma política. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 19-20.

²⁷ Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil

União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres.

O referido Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto nº 7.568/2011 teve a sua coordenação atribuída à Secretaria-Geral da Presidência da República, tendo também como membros a Casa Civil da Presidência da República; Controladoria-Geral da União; Advocacia-Geral da União; Ministério da Justiça; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; e sete entidades sem fins lucrativos com atuação nacional.

Como pode ser constatado do próprio Decreto a proposição que motivou a criação do Grupo de Trabalho era avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos da legislação já existente relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres. Quer dizer, o olhar naquele momento refletia apenas o interesse da União e de entidades constituídas no ambiente da sociedade civil em regular as parcerias encartadas com essas entidades não estatais e de interesse público e o Poder Público Federal.

Ainda compulsando o Relatório Final do GT, em fls. 12, é possível detectar um rol de características do ambiente das OSC's que, segundo o entendimento ali consignado, justificam a regulação da relação entre essas entidades e o poder público, a saber:

- a) Diversidade de áreas de atuação das organizações – seja em termos de finalidades das instituições, seja em termos de objeto de contratualização das OSCs com o Estado;
- b) Baixa adesão das OSCs aos títulos e aos seus modelos;
- c) Convênio como forma prioritária de parceria adotada pelo Poder Público;
- d) Ausência de lei própria que regule a relação de fomento e colaboração entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil independentemente de títulos;
- e) Predominância de normas infralegais que são alteradas com frequência, evidenciando certa instabilidade dos regramentos;
- f) Existência de interpretações análogas para OSCs e entes federados acerca da relação de parceria com a União; e
- g) Conjuntura política de crescente preocupação com a aplicação dos recursos públicos, combate a corrupção, promoção do acesso a informação, transparência ativa e controle social.

Entre as características apontadas pelo GT pode ser deduzido que a legislação produzida até o advento da Lei 13.019/2014 tinha como objetivo estabelecer critérios para

a concessão de títulos de Organização Social ou de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, bem como a relação dessas organizações e o Poder Público Federal.

Dessa forma, as demais organizações não estatais e de interesse público que não ostentavam os títulos de OS ou OSCIP, e que mantinham algum tipo de relacionamento contratual com a União, tinham seus instrumentos celebrados e controlados com base em normas infralegais expedidas pela própria administração pública federal, situação que tornava instável essa relação jurídica. Nesse mesma linha ocorria nos Estados, Distrito Federal e Municípios, cujas regulações era peculiar a cada ente da federação.

Assim, é que o Relatório Final do GT, em fls. 17, condensa toda a problemática que justificaria a expedição de um diploma legal para criar um regime jurídico de “fomento e colaboração” indispensável à regulação dos instrumentos jurídicos de parcerias e colaboração entre as organizações da sociedade civil e o Estado, ou seja, uma lei nacional cuja competência legislativa estaria pautada no inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal.

A partir do texto problema acima descrito o Relatório Final do GT, em fls. 17-19, propõe 19 (dezenove) itens de soluções que comporão o texto-proposta de lei, entre esses itens podem ser destacados a criação do termo de fomento e colaboração para abolir a utilização de convênios, impróprio para contratação com entes privados; chamamento público, evitando o direcionamento de verbas públicas; possibilidade de pagamento de pessoal da entidade por meio das verbas públicas recebidas por intermédio dos instrumentos de contratação; capacitação do gestor público para acompanhar os termos de fomento e capacitação, elaboração de plano e trabalho para aplicação e aferição dos resultados .

Assim, a partir dessas propostas é apresentado ao Senado o PL nº 649/2011 que após tramitação e aprovação em ambas as casas é editada a Lei 13.019/2014. Após as sucessivas prorrogações de vigência a Lei 13.204/2015 altera substancialmente o texto origina trazendo questões relevantes. Merece destaque o artigo 2^a-A, que estabelece uma estreita vinculação entre as políticas públicas setoriais e o parceiro privado que irá atuar na mesma atividade, o qual deverá observar o arcabouço jurídico disposto para aquela política pública que também passará a atuar, a saber:

6. Conclusão

Após as considerações até aqui delineadas é possível concluir que a Lei nº 13.019/2014 inaugura uma nova fase em face das entidades que compõem o terceiro setor no que tange ao seu relacionamento com a administração pública federal, estadual, distrital e municipal em termos celebração de instrumentos que tenham como objeto fomento, colaboração e cooperação.

Portanto, a Lei nº 13.019/2014 pode ser considerada como um marco regulatório que tem como objeto a gestão dos recursos públicos destinados às organizações da sociedade civil que compõem o terceiro setor. Assim, é a partir dessa qualificação de organização da sociedade civil que as entidades privadas sem fins de lucro poderão habilitar-se a contratar com o Estado o recebimento de subsídios e outros recursos materiais no intuito de concretizar seus fins institucionais, e correlatos às políticas públicas setoriais implementados pelo poder público.

Os novos instrumentos trazidos pela lei sugerem uma gestão por desempenho, o que certamente garantirá uma eficiente aplicação dos recursos públicos no terceiro setor, em especial pela exigência de elaboração de um plano de trabalho que servirá de norte para a execução da atividade subsidiada pelo Estado, como também para o gestor que avaliará a aplicação desses recursos e os resultados alcançados pelo trabalho do parceiro.

Outro ponto positivo trazido pela lei é a vinculação da atividade do parceiro privado com o objeto da política pública onde atuará em conjunto com a entidade estatal responsável pela sua implementação. Essa relação vinculatória entre o Estado e o terceiro setor permitirá a convergência de objetivos e resultados previstos nos planos de trabalho de cada política pública, garantindo-se a necessária eficiência na aplicação do recurso público.

Os reais resultados positivos ou negativos produzidos pela Lei nº 13.019/2015 só poderão ser mensurados com a sua efetiva aplicação, cuja vigência se iniciou em 23 de janeiro de 2016.

Referências bibliográficas

BORBA, José Edwaldo Tavares. Direito societário. 12 ed. rev., aum. e atual. Rio de Janeiro: Renovar. 2010.

BRASIL. Projeto de lei do Senado 649 de 2011. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos para a consecução de finalidades de interesse público. Disponível em <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/102968>>. Acessado em 27 de jan. 2016.

BRASIL. Senado Federal. *Parecer da Comissão de Constituição e Justiça no PL 649/2011*. Disponível em <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/142923.pdf>>. Acessado em 28 de jan. 2016.

BRASIL. Senado Federal. *Parecer da Comissão de Acompanhamento Econômico no PL 649/2011*. Disponível em <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=138221&tp=1>>. Acessado em: 12 jan. 2016

BRASIL. Lei 3017, de 1 de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União - Seção 1 - 5/1/1916, Página 133 (Publicação Original).

BRASIL. Lei 91, de 28 de agosto de 1935. Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública. Diário Oficial da União - Seção 1 - 4/9/1935, Página 19669 (Publicação Original)

BRASIL. Lei 9.637, de 15 de maio de 1988. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 18/5/1998, Página 8 (Publicação Original). Diário Oficial da União - Seção 1 - 25/5/1998, Página 1 (Retificação).

BRASIL. 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 24/3/1999, Página 1.

BRASIL. Lei 9.867, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre a criação e o funcionamento de Cooperativas Sociais, visando à integração social dos cidadãos, conforme especifica. Diário Oficial da União - Seção 1 - 11/11/1999, Página 1 (Publicação Original).

BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União - Seção 1 - 11/1/2002, Página 1 (Republicação Atualizada).

BRASIL. Lei 10.845, de 5 de março de 2004. Institui o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência, e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 8/3/2004, Página 1.

BRASIL. Lei 12.101. 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida

Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 30/11/2009, Página 1 (Publicação Original)

BRASIL. 13.018, de 22 de julho de 2014. Institui a Política Nacional de Cultura Viva e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 23/7/2014, Página 1 (Publicação Original).

BRASIL. Lei 13019, de 13 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. *Diário Oficial da União - Seção 1 - 1/8/2014*, Página 1 (Publicação Original).

BRASIL. Lei 13.204, de 14 de dezembro de 2015. BRASIL. Lei 13019, de 13 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. *Diário Oficial da União - Seção 1 - 15/12/2015*, Página 2 (Publicação Original).

CABRAL, Eloisa Helena de Souza. Terceiro setor: gestão e controle. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CABRAL, Eloisa Helena de Souza. A gestão social do terceiro setor e suas dualidades. *Revista administração em diálogo*. n. 11, v. 2, 2008, p. 21-34.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na constituição de 1988. 8 ed, rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005.

MEDAUR, Odete. Nova crise ou serviço público? In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérulo (Coord.). Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros: 2003, p. 527-538.

MASCARO, Alysson Leandro. Estado e forma política. São Paulo: Boitempo, 2013.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 22 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

MODESTO, Paulo. Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil. *Revista de direito administrativo*: Rio de Janeiro. 214: 55-68, out/dez. 1998.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito regulatório: a alternativa participativa e flexível para a administração pública de relações setoriais complexas no estado democrático. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. Instituições de direito civil: introdução ao direito civil; teoria geral de direito civil. Vol. I. 18 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. 1995. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>.

Acessado em 4 jan. 2016.

ROSILHO, André. A constituição de 1988 e suas políticas em quatro atos. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Organ). Direito da regulação e políticas públicas. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 17-44.

SILVA, Carlos Eduardo Guerra. Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica. Revista de administração pública, Rio de Janeiro. 44(6):1201-25, nov/dez. 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari; DOMINGOS, Liandro. Desafios do direito das políticas sociais em saúde e educação. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Organ). Direito da regulação e políticas públicas. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 273-295.

VALIM, Rafael. A subvenção no direito administrativo brasileiro. São Paulo: Contracorrente, 2015.