

**LUÍS FELIPE RAMOS CIRINO**

**A NOVA REGULAMENTAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA  
SOCIEDADE CIVIL: IMPACTOS DA LEI Nº 13.019/2014**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Associado Dr. Sérgio Resende de Barros

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**SÃO PAULO - SP**

**2020**

**LUÍS FELIPE RAMOS CIRINO**

**A NOVA REGULAMENTAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA  
SOCIEDADE CIVIL: IMPACTOS DA LEI Nº 13.019/2014**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob orientação do Professor Associado Dr. Sérgio Resende de Barros

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO  
SÃO PAULO - SP  
2020**

Catálogo da Publicação

Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

Cirino, Luís Felipe Ramos

A nova regulamentação das organizações da sociedade civil: impactos da Lei nº 13.019/2014; Luís Felipe Ramos Cirino; orientador Sérgio Resende de Barros -- São Paulo, 2020.

324f.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020.

1. Terceiro setor. 2. Marco Regulatório. 3. Organizações da sociedade civil. 4. Nova Administração Pública. I. Barros, Sérgio Resende de, orient. II. Título.

---

**Banca examinadora:**

**Orientador:** \_\_\_\_\_

Professor Associado Dr. Sérgio Resende de Barros

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



## AGRADECIMENTOS

São muitas as pessoas que merecem agradecimento pela conclusão deste trabalho, que por 3 (três) anos me acompanharam e tanto auxiliaram.

Agradeço, em primeiro lugar, ao meu orientador, Professor Sérgio Resende de Barros, pela cuidadosa e profícua orientação, que em mim despertou o verdadeiro interesse pela carreira acadêmica. Não fosse a gentileza do Professor em me aceitar como seu orientando e em abrir as portas de sua casa para dezenas de encontros, certamente, este trabalho não seria possível.

De igual modo, meu sincero obrigado ao Professor Rubens Beçak, o primeiro professor de Direito que tive, sobretudo pelas inúmeras oportunidades acadêmicas que me abriu. Desde a graduação, na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, o Professor Rubens Beçak tem sido um verdadeiro mentor, que tanto me ensina e com quem tanto aprendo.

Ainda quanto à elaboração do trabalho, agradeço aos representantes de cada uma das entidades que visitei, pela acolhida e ampla contribuição com esta Tese. Não fossem as suas sinceras impressões, este trabalho não traria colaboração alguma à academia.

Agradeço especialmente à equipe do escritório Righetti e Cirino Sociedade de Advogados, com quem convivo diariamente. Todos me apoiaram no desenvolvimento deste trabalho, ainda que entendendo as minhas constantes ausências para a sua consecução. Meu muito obrigado à Nathália, ao Miguel, ao Pedro, à Ana Paula, à Ana Luiza, à Beatriz, ao Thiago, à Carol, à Vitória, ao Lucas e ao David. Especialmente, agradeço ao Otávio, meu sócio, mas, antes disso, um irmão que conheci no primeiro dia das aulas de graduação, a quem tanto devo e em quem tanto me inspiro.

Meu muito obrigado ao Pedro Adachi, querido amigo que a vida profissional me apresentou e com quem aprendi – e continuo a aprender - a me tornar uma pessoa sempre melhor. Ele é o grande estimulador desta Tese e, não fossem seus valorosos conselhos, certamente não conseguiria ter chegado até aqui.

Agradeço, ainda, ao amigo Giuliano Wassal, que desde o meu primeiro dia como graduado e mestrando, acreditou no meu potencial e abriu-me as portas da docência. Desde então, foram inúmeras aulas, reuniões, encontros que, de uma forma ou de outra, sempre tiveram como fundamento maior a busca por um ensino jurídico mais humano e sempre atento às transformações sociais.

Agradeço, ainda, a todos os professores que me oportunizaram experiências docentes. Obrigado ao Professor Alessandro Hirata, grande amigo, que me abriu portas na Pós-Graduação da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, e a tantos outros da minha querida casa.

Enfim, meus agradecimentos à equipe docente do UNIFAFIBE, que me acolheu de forma carinhosa e calorosa na instituição. Meu obrigado, especialmente, ao Professor Rafael Catani, exemplo de coordenador, de cordialidade e de humildade, sempre atento e disponível às nossas muitas solicitações.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho a - nesta ordem - minha melhor amiga, companheira de todas as horas, eterna namorada, noiva e, em breve, esposa, Natalia Fernandes Ferreira. Sua sensata compreensão, cuidado e carinho foram não só indispensáveis, mas a causa para que este longo trabalho fosse concluído.



## RESUMO

As controvérsias que permeiam o terceiro setor lhe são inerentes. Desde a imprecisão terminológica até a classificação das chamadas entidades paraestatais, é possível identificar, com certa frequência, entendimentos diagonalmente divergentes. No Brasil, a despeito do terceiro setor atuar amplamente há muito tempo, o tema ganhou maior relevância nos últimos 20 (vinte) anos, e evoluiu à luz das reformas administrativas implementadas neste período. Desse modo, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – que buscou maior gerencialismo na Administração Pública – criou alicerce para surgimento de uma nova onda do terceiro setor, fundamentada na transferência de serviços públicos não exclusivos às chamadas entidades paraestatais. Ainda mais recentemente, por razões várias, como o obscuro contexto normativo então vigente e os muitos escândalos que acometeram o terceiro setor, mostrou-se necessária a edição de um novo diploma, que bem sistematizasse e regulasse as parcerias estabelecidas entre a Administração Pública e as entidades paraestatais. Adveio, neste sentido, a Lei nº 13.019/2014, notoriamente conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, que visa consolidar todo o regramento jurídico do tema. Eis a nova, e atual, onda de transformações do terceiro setor. O presente trabalho tem como objetivo, neste sentido, analisar detidamente os principais institutos do Marco Regulatório, comparando-os sistematicamente com o ordenamento jurídico vigente antes do advento da Lei nº 13.019/2014. Além disso, considerando-se as muitas inovações legislativas, buscou-se, junto às ora organizações da sociedade civil, os impactos práticos desse novo marco que tem como escopo central preparar todos os atores envolvidos para o futuro e para as novas ondas de transformação do terceiro setor.

**PALAVRAS-CHAVE:** Terceiro setor; Marco Regulatório; Organizações da sociedade civil; Nova Administração Pública.

CIRINO, Luís Felipe Ramos. 2020. 324p. A nova regulamentação das organizações da sociedade civil: impactos da lei nº 13.019/2014 (Tese de Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.



## ABSTRACT

The controversies that permeate the third sector are inherent to it. From terminological inaccuracy to the classification of so-called para-state entities, it is possible to identify, with some frequency, divergent understandings. In Brazil, despite the fact that the third sector has been acting for a long time, the theme has gained more relevance in the last twenty (20) years and has evolved in light of the administrative reforms implemented during this period. Thus, the State Apparatus Reform Master Plan, from 1995 - which sought greater managerialism in Public Administration - laid the foundation for the emergence of a new wave of the third sector, based on the transfer of non-exclusive public services to the so-called parastatal entities. Even more recently, for many reasons, such as the obscure normative context then in force and many scandals that affected the third sector, it was necessary to issue a new diploma that pretends to systematize and regulate the partnerships established between the Public Administration and the parastatal entities. In this sense, Law No. 13.019 / 2014, famously known as the Regulatory Framework of Civil Society Organizations, was adopted, which aims to consolidate the entire legal regulation of the subject. This is the new and current wave of transformations in the third sector. In this sense, this paper aims to carefully analyze the main institutes of the Regulatory Framework, systematically comparing them with the legal system in force before the advent of Law No. 13.019 / 2014. In addition, considering the numerous legislative innovations, the practical impacts of the new civil society organizations were sought at present by the civil society organizations, whose central scope is to prepare all actors involved for the future and the new waves of transformation of the third sector.

**KEYWORDS:** Third sector; Regulation Mark; Marco Regulatório; Civil society organizations; new Public Administration.

CIRINO, Luís Felipe Ramos. 2020. 324p. The new regulation of civil society organizations: impacts of Law n. 13.019/2014 (Doctorate) – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2020.



## RESUMÉ

Les controverses qui imprègnent le troisième secteur lui sont inhérentes. De l'inexactitude terminologique à la classification des entités dites paraétatiques, il est possible d'identifier, avec une certaine fréquence, des compréhensions diagonalement divergentes. Au Brésil, malgré le fait que le troisième secteur agisse depuis longtemps, le thème a gagné en pertinence au cours des vingt (20) dernières années et a évolué à la lumière des réformes administratives mises en œuvre durant cette période. Ainsi, le plan directeur de réforme de l'appareil d'État de 1995 - qui recherchait un plus grand managérialisme dans l'administration publique - a jeté les bases de l'émergence d'une nouvelle phase du troisième secteur, basée sur le transfert de services publics non exclusifs aux entités dites paraétatiques. Plus récemment encore, pour diverses raisons, comment le contexte normatif obscur alors en vigueur et les nombreux scandales qui ont touché le tiers secteur, il a fallu délivrer un nouveau diplôme qui systématiserait et réglerait les partenariats établis entre l'administration publique et les entités paraétatiques. Dans ce sens, la loi n ° 13.019/2014, connue sous le nom de cadre réglementaire des organisations de la société civile, a été adoptée, qui vise à consolider l'ensemble de la réglementation juridique en la matière. Il s'agit de la nouvelle phase de transformations en cours dans le troisième secteur. En ce sens, cet article vise à analyser attentivement les principaux instituts du cadre réglementaire, en les comparant systématiquement avec le système juridique en vigueur avant l'avènement de la loi n ° 13.019/2014. De plus, compte tenu des nombreuses innovations législatives, les impacts pratiques des nouvelles organisations de la société civile ont été recherchés actuellement par les organisations de la société civile, dont la mission centrale est de préparer tous les acteurs impliqués pour l'avenir et les nouvelles vagues de transformation du troisième secteur.

**MOTS-CLÉS:** Tiers secteur; Cadre réglementaires; Organisations de la société civile; nouvelle Administration Publique.

CIRINO, Luís Felipe Ramos. 2020. 324p. La nouvelle réglementation des organisations de la société civile: impacts de Loi n. 13.019/2014 (Doctorat) – Faculté de Droit, Université de São Paulo, São Paulo, 2020.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>18</b>
<b>CAPÍTULO I: O TERCEIRO SETOR E A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	<b>34</b>
1- O terceiro setor e a sua conceituação	34
2 – Classificação das entidades do terceiro setor	48
3- A nova Administração Pública	75
4- O novo terceiro setor	100
<b>CAPÍTULO II: O CONTEXTO NORMATIVO E A EVOLUÇÃO ATÉ A LEI Nº 13.019/2014</b>	<b>116</b>
1 - A instabilidade jurídica antecedente ao advento do Marco Regulatório	116
2 – A Comissão Parlamentar de Inquérito das ONG’s	127
3– O contexto de aprovação da Lei nº 13.019/2014	145
<b>CAPÍTULO III – A LEI Nº 13.019/2014 E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: A VISÃO DO LEGISLADOR</b>	<b>164</b>
1 – O advento do Marco Regulatório	164
2 – As Organizações da Sociedade Civil	170
4 – O termo de colaboração, o termo de fomento e o acordo de cooperação	189
5 – A manifestação de interesse social	204
6 – O chamamento público	212
7– O plano de trabalho	235
8 – A prestação de contas	244
9 – As penalidades administrativas na Lei nº 13.019/2014	251
<b>CAPÍTULO IV – AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E A LEI Nº 13.019/2014: O OLHAR DAS ENTIDADES</b>	<b>258</b>
1 – Descrição da pesquisa	258
2 – Resultados	262
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>286</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>300</b>



## INTRODUÇÃO

O terceiro setor tem sido objeto de grandes discussões, nos mais diferentes fóruns de debates. Seja por conta da substancial ampliação do âmbito de atuação que as entidades paraestatais experimentaram, sobretudo a partir do fim do século passado – no contexto de uma Administração Pública mais gerencial, ciente da impossibilidade de exercer, com precisão, todas as competências que lhe são atribuídas pela Constituição Federal -, seja, mais recentemente, por conta do advento da Lei nº 13.019/2014, conhecida como o Marco Regulatório do Terceiro Setor, fato é que o tema, a despeito de diferentes vieses de análise, irradia efeitos sobre importantes aspectos do Direito e de outras áreas.

Eis, precisamente, o objeto da presente tese: a análise profunda de referido marco normativo que, diferentemente do amplamente divulgado, de modo equivocado, não teve como objetivo a substituição dos diplomas então vigentes, mas, em verdade, de suprir uma lacuna legislativa cujo estabelecimento de regras era mesmo indispensável.

É bem verdade – e isto não se ignora – que as entidades do terceiro setor sofreram críticas diversas, sobretudo nos últimos anos, com relação à lisura de muitas das instituições e à questionabilidade de certas relações travadas com a Administração Pública. De fato, a Lei nº 13.019/2014 busca, de certo modo, responder a alguns desses questionamentos, trazendo à tona procedimentos vários, a fim de limitar a supervisão estatal a organizações que observem postulados caros à atividade administrativa.

Não à toa, o art. 5º, do Marco Regulatório estipula a necessária observância, pelas entidades do terceiro setor – tratadas, na lei, como organizações da sociedade civil (ou OSCs, como será recorrente, neste trabalho) -, dos fundamentos da gestão pública democrática, da participação social, do fortalecimento da sociedade civil, da transparência na aplicação dos recursos públicos e, especialmente, dos princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, em semelhança quase irônica ao consignado no art. 37, da Constituição Federal, dispositivo destinado à Administração Pública.

Neste diapasão, outra questão que será amplamente tratada na tese, de modo mediato, é a da publicização do terceiro setor – e, por ricochete, de todas as atividades da Administração Pública que, gradativamente, têm sido transferidas a terceiros. A Lei nº 13.019/2014 traz uma série de dispositivos que distanciam a atuação das entidades paraestatais do setor privado, impondo um dever-ser, às organizações, típico de pessoas

jurídicas de direito público. As sujeições e a aplicação, ainda que parcial, do regime jurídico inerente à atividade administrativa, serão largamente exploradas nesta tese.

Paradoxalmente, as imposições do Marco Regulatório acabam por criar uma ampla concorrência entre as entidades, na busca de financiamento de recursos públicos, disputa essa típica do setor privado, em que os mais preparados acabam por prevalecer – diferentemente do monopólio estatal, marcante em tantas atividades.

Em suma: a Lei nº 13.019/2014 conduz as entidades do terceiro setor a um caminho de ampla concorrência, obrigando-as, naturalmente, a competirem entre si. Ora, se há disputa, critérios devem ser estabelecidos e, ao fim, sobressairão aquelas organizações com maior nível de profissionalização, nos mais diferentes setores.

Assim, ao impor às entidades a observância de uma série de obrigações inerentes à Administração Pública – em que concorrência não há -, o Marco Regulatório acaba por criar um ambiente de acirrada competição entre as organizações, de tal modo que restarão ativas aquelas com melhores gestão e estrutura profissional, mote condutor do mercado. Eis o paradoxo.

A fim de buscar esmiuçar o tema proposto nesta tese, serão tratados, nos capítulos, aspectos vários, como a ascensão do terceiro setor no Brasil, a sua precisa conceituação, a experiência do direito comparado, a análise dos impactos práticos que o Marco Regulatório trouxe às entidades, dentre outros tantos temas relevantes.

Naturalmente, buscar-se-á, de igual modo, a profunda análise da Lei nº 13.019/2014, propriamente dita, com comentários acerca de suas principais disposições e inovações ao ordenamento jurídico pátrio, sem que se deixe de tratar questões outras, que demonstram a importância do marco normativo, como as amplas discussões que houve a partir da apresentação do Projeto de Lei nº 7.168/2014, culminada com a publicação do diploma, amplamente alterado durante sua *vacatio legis*.

Além de tais aspectos, haverá um capítulo destinado às organizações da sociedade civil, que tratará de questões várias, notadamente, a análise das medidas que deverão ser adotadas pelas entidades para que se mantenham ativas. É possível que, com a consolidação do Marco Regulatório, permaneçam vivas na concorrência por recursos públicos apenas aquelas que busquem, no curto prazo, a profissionalização de suas atividades. Daí a necessidade de tratar de aspectos inerentes à governança corporativa e, por conseguinte, beber da fonte de estudos de áreas distintas da jurídica.

Eis, precisamente, a contribuição original pretendida com a presente pesquisa. Dada a curta vigência do Marco Regulatório do Terceiro Setor, praticamente inexitem teses

acadêmicas que discorram, minuciosamente, sobre o tema, tratando aspectos vários, como, especialmente, as medidas que deverão ser adotadas pelas organizações da sociedade civil para que permaneçam ativas em um “mercado” em que, acredita-se, haverá ampla concorrência.

Outra questão que, naturalmente, advirá das considerações que serão feitas na presente tese está relacionada com o desenvolvimento de uma nova forma de atuação da Administração Pública que, ciente da impossibilidade de estar presente, de modo ativo, em tudo e a todos, acaba por transferir a execução de certas políticas, muitas vezes a entidades do setor privado, como o são as organizações da sociedade civil.

Neste sentido, é importante traçar algumas considerações sobre alguns dos institutos que serão tratados na presente tese, a fim de delimitar o escopo da pesquisa pretendida e apresentar, ao leitor, algumas das opiniões tidas, inicialmente, por este pesquisador.

Nas últimas décadas do século XX, a hipertrofia da atividade estatal mostrou-se acentuada. Com o surgimento do Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*) - advindo como resposta aos negativos impactos trazidos a partir da Revolução Industrial -, uma nova forma de governar passou a ser adotada como regra, fundamentada, em essência, no amplo intervencionismo estatal.

Neste sentido, ao longo do último século, exacerbou-se, em demasia, a atuação estatal que, por motivos múltiplos – dentre os quais se destacam a burocracia e a corrupção, notadamente -, não se mostrou suficientemente preparada para a prestação dos mais básicos serviços públicos, em especial, aqueles voltados à assistência dos mais necessitados.

É justamente neste diapasão que, dentre outras tantas medidas que buscaram a redução da máquina pública – como a instituição de políticas econômicas neoliberais -, no decorrer da década de 1990 cresceu no Brasil, de modo substancial, a atuação do terceiro setor, que veio suprir uma lacuna estatal, decorrência de um Estado inflado e ineficiente.

Exatamente desta forma preceitua Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>1</sup>, quando destaca a criação e reconhecimento jurídicos das entidades do terceiro setor, componentes de uma pretensa reforma administrativa, pessoas jurídicas essas que “são expressões de um movimento impulsionado pelo neoliberalismo”.

---

<sup>1</sup> *Curso de direito administrativo*. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 222.

Assim, com a subversão do Estado Social de Direito – praticante de um intervencionismo exacerbado, incompetente e economicamente inviável – propôs-se uma “Reforma do Estado”<sup>2</sup>, com uma redefinição de suas atividades. Sobre este tema, Sílvio Luís Ferreira da Rocha<sup>3</sup>, em uma das poucas obras que tratam unicamente do terceiro setor, este modo trata da temática:

*Os argumentos que justificam essa redefinição das atividades do Estado (...), são financeiros, jurídicos e políticos e partem da premissa – não comprovada por qualquer experiência histórica recente – de que haverá, ao final do processo, uma melhora da capacidade do Estado de atender às demandas sociais.*

Eis, portanto, o fundamento do vultoso crescimento do terceiro setor no país: ante a ineficiência do Estado brasileiro em prover e sustentar as mais comezinhas necessidades da população, surgiu uma demanda reprimida pela prestação de referidos serviços públicos, carência essa suprida, justamente, pelas entidades do terceiro setor.

Somado a isto, cada vez se tornou mais forte o estímulo às pessoas colaborarem com atividades beneficentes, pelas mais diversas motivações – valores pessoais, crença religiosa, exigência social, satisfação pessoal e outras. A preocupação com a comunidade também atingiu as empresas, que passaram a financiar e destinar recursos para as organizações do terceiro setor.

O chamado terceiro setor, diferencia-se do primeiro e do segundo setores – respectivamente, o governo e o mercado – por arrecadar recursos privados para serem aplicados à comunidade, sem finalidade lucrativa aos seus gestores.

Desta forma, o terceiro setor pode ser definido como o conjunto de atividades voluntárias desenvolvidas por organizações privadas não-governamentais e sem ânimo de lucro, realizadas em prol da sociedade, independentemente dos demais setores, embora deles possa firmar parcerias e receber investimentos<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> A “Reforma do Estado” trouxe uma série de outros institutos à tona, muitos dos quais já existentes na realidade jurídica brasileira, mas adormecida por anos. Para o desenvolvimento da pesquisa pretendida, uma das principais inovações trazidas em indigitada reforma, para além do reconhecimento do terceiro setor, propriamente dito, foi a inserção do princípio da eficiência no rol de fundamentos constitucionais da Administração Pública, presentes no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

<sup>3</sup> *Terceiro setor*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 17.

<sup>4</sup> *Direito administrativo*. 26 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 296.

Assim, as entidades do terceiro setor atuam paralelamente ao Estado, de tal modo que, comumente aliadas às forças deste último – dotado de certos atributos que lhes são inerentes e exclusivos, como o poder de polícia, por exemplo -, prestam determinados serviços que o aparato estatal, sozinho, não consegue desempenhar. Daí se chamar as pessoas jurídicas do terceiro setor de entidades paraestatais.

Como ensina Cretella Júnior<sup>5</sup>, paraestatal ou preestatal “é vocábulo híbrido formado de dois elementos, a saber, a partícula grega ‘para’, que significa ‘ao lado de’ (...) e estatal, adjetivo formado sobre o nome latino *status*, que tem o sentido de Estado”. Desta feita, em sentido literal, paraestatal não se confunde com o Estado, porque com este caminha lado a lado, paralelamente.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>6</sup>, em amplo estudo sobre o terceiro setor, destaca que o termo foi empregado, pela primeira vez no direito italiano, em um decreto datado de 1924, para indicar a existência de certos entes paraestatais<sup>7</sup>, ao lado das autarquias – estas vinculadas à Administração Pública.

No Brasil, o termo passou a integrar o ordenamento jurídico com a mesma imprecisão conceitual verificada em outros países, havendo diferentes correntes de pensamento a respeito de seu significado definitivo. A despeito da definição já mencionada, *supra*, importante demonstrar como tantos outros autores conceituam o terceiro setor, dada a divergência doutrinária que assola o tema e, por decorrência, a importância do seu pormenorizado estudo.

Para Cretella Júnior<sup>8</sup>, “paraestatais são as autarquias que conservam fortes laços de dependência burocrática, possuindo, em regra, cargos criados e providos como os das demais repartições do Estado, âmbito de ação coincidente com o do território do Estado e participando amplamente do *jus imperii*”.

Hely Lopes Meirelles<sup>9</sup>, um dos principais administrativistas brasileiros, destaca que “entidades paraestatais são pessoas jurídicas de direito privado, cuja criação é autorizada por lei específica, com patrimônio público ou misto, para realização de atividades, obras ou serviços de interesse coletivo, sob normas e controle do Estado”. Neste diapasão, estariam inseridas dentre as entidades do terceiro setor as empresas públicas, as sociedades de

<sup>5</sup> *Direito administrativo brasileiro*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2011. p. 140.

<sup>6</sup> *Curso de direito administrativo*. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 222.

<sup>7</sup> Para alguns autores, contudo, o que se quis abranger, sob essa designação, seria uma espécie intermediária entre as pessoas públicas e as pessoas privadas e não, propriamente, uma pessoa jurídica com atuação paralela a do Estado.

<sup>8</sup> *Direito administrativo brasileiro*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2011. p. 141.

<sup>9</sup> *Direito Administrativo Brasileiro*. 39 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 320.

economia mista e as fundações instituídas pelo Poder Público, pessoas jurídicas essas que, na visão da maior parte dos doutrinadores, fazem parte da Administração Pública Indireta, característica não inerente às entidades paraestatais.

Enfim, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>10</sup> destaca que a expressão abrange as pessoas privadas que colaboram com o Estado desempenhando atividade não lucrativa e à qual a Administração Pública dispensa especial proteção, colocando a serviço delas manifestação de seus poderes, como ocorre, por exemplo, com certas competências tributárias.

Para referido autor, portanto, o terceiro setor não abrange as sociedades de economia mista e empresas públicas – que, a despeito de serem pessoas jurídicas de direito privado, integram a Administração indireta. Trata-se de entes vinculados ao regime jurídico próprio das pessoas privadas, que exercem função típica do Estado – embora não exclusiva deste, como o poder de polícia, por exemplo -, como as de amparo aos hipossuficientes, de assistência social e de formação profissional.

Como se verifica, a controvérsia conceitual do instituto é marcante – o que por si só considerado, já é fundamento para o estudo mais aprofundado da matéria. Praticamente inexitem, na academia brasileira, obras e artigos destinados exclusivamente à análise do terceiro setor, sendo este rasamente tratado em manuais de Direito Administrativo e outros trabalhos desta natureza.

Algumas características marcantes, contudo, podem se aferir da análise do terceiro setor pelos mais diferentes estudiosos – ainda que não de maneira profunda – da temática em apreço.

O terceiro setor caracteriza-se por prestar atividade de interesse público, por iniciativa privada, sem fins lucrativos. Justamente pela natureza dos fins a que se destina, recebe, em muitas situações, ajuda por parte do Estado, dentro da sua atividade de fomento precípua.

Ademais, há certo consenso doutrinário na identificação de diferentes espécies de entidades que compõem o terceiro setor. A maior parte dos estudiosos define os serviços sociais autônomos, as entidades de apoio, as organizações sociais (OS) e as organizações sociais de interesse público (OSCIP) como pessoas jurídicas que fazem parte do setor paraestatal de prestação de serviços públicos.

---

<sup>10</sup> *Curso de direito administrativo*. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 353.

Desse modo, as organizações do terceiro setor, quanto à sua natureza jurídica, são constituídas, em geral, sob a forma de associações ou de fundações privadas, sendo que os serviços sociais autônomos, as entidades de apoio, as organizações sociais (OS) e as organizações sociais de interesse público (OSCIP) – tratados acima -, são qualificações atribuídas às pessoas jurídicas que preenchem certos requisitos legais.

A fundação é constituída como uma corporificação de determinado patrimônio, destinado a uma finalidade específica, sendo que esta destinação não é reversível. Este tipo de organização está sujeito à fiscalização e supervisão do Ministério Público, independente da composição de sua gestão.

Em contrapartida, a associação é uma entidade formada por pessoas com objetivo comum, não sendo necessária uma dotação inicial de patrimônio – como ocorre com as fundações – e que possuem uma maior autonomia de gestão, sem a direta fiscalização e supervisão do Ministério Público.

No Brasil, a maioria das organizações do terceiro setor é constituída sob a personalidade jurídica de associação, provavelmente, por, dada a ausência de fiscalização direta do Ministério Público e a maior flexibilidade na aplicação dos recursos em projetos sociais, terem maior facilidade no recebimento de financiamentos privados.

Além disso, é importante destacar que, a despeito de prestarem atividades eminentemente públicas, os serviços objeto da atuação do terceiro setor não são exclusivos do Estado – como o é o poder de polícia, por exemplo. Outrossim, às entidades paraestatais aplica-se, primordialmente, o regime jurídico de direito privado, até pela natureza que lhes é inerente, porém parcialmente derogado por normas de direito público, em especial quando tais organizações recebem subvenções da Administração Pública<sup>11</sup>.

Eis, justamente, a principal razão para, ao longo das últimas décadas, ter servido o terceiro setor como instrumento auxiliar de uma Administração Pública corrupta e burocrática: a falta de observância de muitas das normas e imposições aplicáveis às pessoas jurídicas de direito público.

Neste ponto, cumpre relembrar que, como já destacado, o amplo reconhecimento jurídico do terceiro setor deu-se em um âmbito de tentativa de criação de uma Administração Pública essencialmente gerencial, destinada à prestação de serviços públicos indispensáveis e à supervisão das demais pessoas jurídicas a quem atribuídas

---

<sup>11</sup> Neste sentido, destaca-se, essencialmente, a sujeição das entidades paraestatais ao controle da Administração Pública, exercido, dentre outros mecanismos e instituições, pelo correspondente Tribunal de Contas.

competências anteriormente exercidas diretamente pelos entes federativos – como se verifica, justamente, com as entidades paraestatais.

Com a evidente influência do Neoconstitucionalismo, nos mais diferentes ramos jurídicos, há, atualmente, um fenômeno conhecido como constitucionalização do Direito. É assim no Processo Civil (vide novo Código de Processo Civil, com a estipulação de diversos princípios constitucionais), no Direito Civil, no Processo Penal e no Direito Penal. Com o Direito Administrativo, não é diferente, em especial, dada a importância atribuída a esse ramo pelo constituinte do Texto Maior vigente.

Nos últimos anos, pode-se afirmar que o Brasil vem experimentando um importante quadro de mudanças na mentalidade da Administração Pública, em busca da reconstrução da chamada dignidade estatal; para que alcance o desenvolvimento nacional, todavia, é necessário passar pela imperiosa valorização daquelas entidades relacionadas com o Poder Público, como ocorre, justamente, com as concessionárias, permissionárias e demais pessoas jurídicas que com a Administração contratam, mas, mais especialmente, com o terceiro setor.

Em outras palavras: a submissão do Estado – e de todas as suas ramificações, ainda que indiretas, como o terceiro setor – ao império da lei é medida que se impõe, a fim de que atendidas sejam as mais precípuas necessidades públicas, muitas vezes satisfeitas pelas entidades do terceiro setor.

Neste contexto, vários são os instrumentos jurídicos que, recentemente, buscam a purificação da Administração Pública e a sua integral submissão à lei. Podem ser destacadas, por exemplo, a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013), a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), a Lei da Delação Premiada (Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013) e, especialmente voltada ao terceiro setor, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014).

Apesar das controvérsias sobre a conceituação do terceiro setor, sua natureza jurídica e outras características, é indiscutível a sua relevância no contexto nacional e internacional, assim como a importância da sua existência para suprir as necessidades básicas da população, que o Estado, por motivos diversos, seja a burocracia, a corrupção, a incompetência ou outros fatores, não consegue atender.

Referida importância acentua-se, notadamente, na realidade brasileira.

Apenas para ser ter uma ideia da carência do Estado, segundo dados oficiais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, em 2010, a taxa de analfabetismo da população com 10 (dez) anos ou mais era de 9,02% (nove inteiros e dois

centésimos por cento), chegando a 17,65% (dezessete inteiros e sessenta e cinco centésimos por cento) na região Nordeste.

O Sétimo Caderno de Estudos de Desenvolvimento Social Em Debate, publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza em 2008, com o título “Programa cisternas: um estudo sobre a demanda, cobertura e focalização”, de autoria de Oscar Arruda d’Alva e Luís Otávio Pires Farias, baseado no Cadastramento Único de Programas Sociais do Governo Federal, apresentou uma estimativa de uma demanda bruta de 1.186.601 (um milhão, cento e oitenta e seis mil, seiscentas e uma) famílias como elegíveis a participar do Programa de Cisternas na região do semiárido nordestino, isto é, pessoas domiciliadas na zona rural de municípios de tal região, com acesso à rede pública de abastecimento de água e renda *per capita* inferior a R\$ 60,00 (sessenta reais) ou entre a R\$ 60,01 (sessenta reais e um centavo) e R\$ 120,00 (cento e vinte reais).

O IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no último censo, do ano de 2010, anunciou que a taxa de mortalidade infantil brasileira está estimada em 15,6 (quinze inteiros e seis décimos) óbitos por cada mil nascidos vivos -, ainda muito distante dos índices de países desenvolvidos, em que a estimativa é de cerca de 5 (cinco) mortes no espaço amostral adotado como parâmetro.

Ainda, de acordo com o Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, de 2005, o Brasil, em um universo de 167 (cento e sessenta e sete) países, ocupava a 69ª (sexagésima nona) posição no ranking do desenvolvimento, contando, à época, com 15 (quinze) milhões de analfabetos. Além disso, cerca de 40 (quarenta) milhões dos alunos matriculados na rede pública de ensino apresentaram, ao menos, dois anos de retardo em relação à sua idade/série, sendo que menos de 70% (setenta por cento) concluem o ensino fundamental.

Além disso, a defasagem de renda no país está, nos termos do Relatório, entre as maiores do planeta. A renda *per capita* dos 10% (dez por cento) mais ricos é nada menos que 32 (trinta e duas) vezes maior que a dos 40% (quarenta por cento) mais pobres. Em apenas cinco países do mundo, os 10% (dez por cento) mais pobres ficam com uma parcela menor do que a renda no Brasil.

Apenas se baseando em dados oficiais, conforme demonstrado acima, fica evidenciada a incapacidade da Administração Pública em atender as necessidades mais básicas da população, seja nos setores de saúde, educação, saneamento básico e outros, havendo total dependência do auxílio prestado pelo terceiro setor.

Visando suprir, mesmo que parcialmente, esses problemas sociais, surgiram milhares de entidades do terceiro setor e a tendência é a ampliação da quantidade de tais organizações, já numerosas na realidade tupiniquim.

Há, neste sentido, diversos estudos sobre as entidades do terceiro setor no Brasil, podendo ser destacadas as análises feitas pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) que já fez três levantamentos setoriais relevantes: a pesquisa FASFIL 2002, divulgada em 2004, a FASFIL<sup>12</sup> 2005, tornada pública em 2008 e, ainda, a PEAS<sup>13</sup> 2006<sup>14</sup>.

Na mais recente das pesquisas mencionadas, foram registradas 601.611 (seiscentas e um mil, seiscentas e onze) organizações privadas sem fins lucrativos, no ano de 2005<sup>15</sup>. Adotando-se uma parametrização ainda mais restrita – com a filtragem dos critérios para que fossem identificadas entidades privadas, sem fins lucrativos, institucionalizadas, auto administradas e voluntárias – foram apuradas 338.200 (trezentas e trinta e oito mil e duzentas) instituições<sup>16</sup>.

A pesquisa foi além do número absoluto de entidades, contudo. Constatou-se, nesse sentido, que das entidades apuradas, 42,4% (quarenta e dois inteiros e quatro décimos por cento) estavam localizadas na Região Sudeste<sup>17</sup>, com idade média de 12,3 (doze inteiros e três décimos) anos, tendo sido criadas, majoritariamente, na década de 1990.

No mais, as entidades do terceiro setor empregavam, ao todo, cerca de 1,7 milhão (um milhão e setecentas mil) pessoas como trabalhadores assalariados<sup>18</sup>, sendo que, em média, cada organização tinha 5 (cinco) pessoas ocupadas em suas dependências. A grande maioria das entidades (cerca de quatro quintos), contudo, não possuía sequer um único empregado formalizado<sup>19</sup>.

---

<sup>12</sup> A FASFIL é uma pesquisa realizada pelo IBGE em conjunto com o IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas) e com outras duas organizações brasileiras, a ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais) e o GIFE (Grupo de Institutos Fundações e Empresas).

<sup>13</sup> A PEAS pretendia apresentar um “quadro geral das entidades de assistência social privadas e sem fins lucrativos em todo o Território Nacional, selecionadas através do Cadastro Central de Empresas – CEMPRE, do IBGE, que se declaram como prestadoras de serviços de assistência social”.

<sup>14</sup> Todos os estudos mencionados encontram-se disponíveis no portal do IBGE na internet. FASFIL é a sigla para *Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos* e PEAS para *Pesquisa das Entidades de Assistência Social sem Fins Lucrativos*.

<sup>15</sup> FASFIL 2005, p. 58.

<sup>16</sup> FASFIL 2005, p. 21.

<sup>17</sup> FASFIL 2005, p. 22. Em referida localização regional, as entidades tendiam a acompanhar a distribuição da população, já que no Sudeste, à época, vivam 42,6% dos brasileiros, como bem apontado pelos analistas do IBGE.

<sup>18</sup> FASFIL 2005, p. 33. O contingente apontado correspondia a 22,1% do total de empregados na administração pública do Brasil, à época.

<sup>19</sup> FASFIL 2005, p. 38.

No que se refere à natureza da atividade desenvolvida pelas organizações, a pesquisa FASFIL de 2005 apurou que 93,7 mil (noventa e três mil e setecentas) organizações voltavam-se a ações de cunho religioso, 60,2 mil (sessenta mil e duzentas) atuavam na área de desenvolvimento e defesa de direitos, 58,7 mil (cinquenta e oito mil e setecentas) estavam classificadas como associações patronais e profissionais, 46,9 (quarenta e seis mil e novecentas) enquadravam-se como entidades da área de cultura e recreação e, enfim, 39,3 mil (trinta e nove e três mil) voltavam-se à área de assistência social<sup>2021</sup>.

O crescimento do número de entidades do terceiro setor foi, de igual modo, tratado na FASFIL 2005. Percentualmente analisado, apurou-se que houve um crescimento no número de entidades, durante os dez anos transcorridos de 1996 a 2005, da ordem de 215,1% (duzentos e quinze inteiros e um décimo por cento)<sup>22</sup>.

A importância do terceiro setor é, desse modo, incontestável para a realidade brasileira que, em diferentes setores, mostra-se completamente dependente das entidades paraestatais, que, por conseguinte, disputam acirradamente pelo acesso a recursos, públicos e privados, para atendimento de seus objetivos.

E este é, precisamente, o principal fator crítico de sucesso de uma organização do terceiro setor: ter acesso aos recursos, especialmente àqueles que possibilitem o financiamento das atividades propostas.

Qualquer organização, seja uma entidade beneficente ou uma empresa privada, necessita de recursos – financeiros, humanos, tecnológicos e outros – para realizar suas atividades e cumprir seus objetivos. Desta forma, as entidades do terceiro setor devem estar preparadas para ter acesso a esses recursos, que incluem, dentre outros, doações diversas, receitas de eventos beneficentes, dedicação de tempo de voluntários e, principalmente, dinheiro proveniente de repasses governamentais e de empresas privadas, que inclusive contam com benefícios fiscais para tais práticas.

---

<sup>20</sup> FOSFIL 2005, p. 21. Tabela 3 – Número de Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, segundo a classificação das entidades sem fins lucrativos.

<sup>21</sup> A pesquisa apontou, ainda, as entidades que atuavam em outras áreas, notadamente educação e pesquisa, saúde, meio ambiente e proteção animal, habitação e, ainda outras organizações privadas sem fins lucrativos não listadas nas demais categorias.

<sup>22</sup> Sobre a temática, nas conclusões da FASFIL 2005, os analistas do IBGE apontam: “Resumindo, a evolução recente das FASFIL indica que essas instituições continuam crescendo no Brasil, ainda que em um ritmo menos acelerado nos últimos três anos. (...). Os dados sinalizam, ainda, que o crescimento diferenciado entre os diversos tipos de organizações refletiu-se em uma mudança na sua composição, crescendo a representatividade do conjunto de instituições voltado para a defesa de direitos e interesses dos cidadãos”.

Apesar de serem entidades beneficentes, essas competem entre si pelos recursos ofertados e a competição tende a ficar cada vez mais acirrada devido ao aumento de organizações do terceiro setor e à tendência do Estado em transferir mais a responsabilidade dos serviços sociais a outras pessoas jurídicas.

Neste ponto, a despeito do entendimento comum de serem as organizações do terceiro setor entidades sem fins lucrativos, cabe ressaltar que na prática estas devem buscar o lucro, cuja distribuição não poderá, contudo, destinar-se aos seus gestores ou associados, mas ser revertido à consecução de seus próprios objetivos.

Focando, por ora, no repasse de recursos governamentais, a legislação brasileira impõe uma série de requisitos para que estes possam ser recebidos por uma entidade. São exemplos de exigências que uma entidade necessita para obter recursos financeiros, a necessidade de ter reconhecimento público municipal, estadual e federal.

Além das diversas exigências já necessárias, a Lei nº 13.019/2014 – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil -, a fim de trazer mais transparência e impor a necessária observância dos princípios aplicáveis à Administração Pública às entidades do terceiro setor, trouxe substanciais modificações ao regime jurídico dos entes paraestatais.

Isso se deve, em essência, ao fato de muitas das entidades do terceiro setor – pela natureza privada que detêm, não lhes sendo imposta, até o advento da lei, a obediência a uma série de obrigações inerentes ao regime jurídico de direito público – terem sido usadas pela Administração como verdadeiros instrumentos de práticas ilícitas, mascarando, sobretudo, condutas ímprobas e corruptas.

Assim, a Lei nº 13.019/2014 tem, dentre tantos outros objetivos principais, como escopo o aperfeiçoamento do ambiente jurídico e institucional relacionado às organizações da sociedade civil e suas relações de parceria com o Estado, considerado em seu sentido amplo, nas mais diferentes naturezas existentes.

Foram muitas as modificações propostas pelo legislador; por pura ausência de espaço e por fugir ao escopo desta introdução, destacar-se-ão apenas três novas expressões, inseridas no ordenamento por ocasião da publicação da lei.

Na Lei nº 13.019/2014, estão previstos dois novos instrumentos de parcerias estabelecidas entre as entidades do terceiro setor e a Administração Pública, a saber, o termo de colaboração e o termo de fomento. Aquele é utilizado para a formalização de parcerias para a consecução de finalidades de interesse público propostas pela própria

Administração, ao passo que este se destina ao cumprimento dos objetivos sugeridos pelas organizações da sociedade civil.

Outrossim, uma substancial modificação trazida pela Lei é a necessidade de realização de um chamamento público – em aparente espécie de procedimento licitatório – para a seleção das entidades do terceiro setor que pretenderem o recebimento de subvenções e benefícios da Administração.

Nos termos previstos em referido diploma legal, o chamamento público é o procedimento destinado a selecionar organizações da sociedade civil para firmar parcerias por meio do termo de colaboração ou de fomento – tratados *supra* – no qual haja garantia dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e de outros que lhe são correlatos.

Assim, a partir da vigência da Lei – que, aos Municípios, foi estendida para o início de 2017, dada a sua complexidade -, para se ter acesso aos recursos públicos, deverá a Administração Pública abrir processo de chamamento e as organizações eventualmente interessadas devem inscrever seus projetos para seleção, que será feita por uma comissão nomeada pelo Poder Público para, à luz do princípio da impessoalidade, analisar qual das propostas melhor se adequa aos termos do edital regulador do certame.

Ademais, a fim de atribuir maior publicização às entidades do terceiro setor – retirando-lhes a natureza essencialmente privada, que era particular de referidos entes paraestatais -, impõe o art. 5º, da Lei nº 13.019/2014, que o regime jurídico tratado em referido diploma legal tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia.

Com este cenário bem assentado, o posterior desenvolvimento da presente Tese pretende apurar de que modo as entidades do terceiro setor devem se adequar às exigências e modificações impostas pela Lei nº 13.019/2014 - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, assim como os reflexos destas medidas na captação de recursos financeiros.

Enfim, pretende-se a profunda análise dos institutos trazidos pelo novel diploma, bem como os efeitos de sua aplicação nos diferentes entes federativos do ordenamento jurídico brasileiro, estudo este inserido no viés do necessário resgate da dignidade da

Administração Pública com a publicização do terceiro setor, instituto comumente tratado à parte dos rígidos controles exercidos.

Os objetivos gerais propostos na presente tese são os seguintes: a) analisar o instituto do terceiro setor e a sua evolução na realidade brasileira; b) promover uma análise profunda acerca da atual situação da gestão e da adoção de práticas de governança corporativa no terceiro setor; c) identificar os impactos dos modelos de gestão adotados na captação de recursos financeiros e d) estudar as principais mudanças introduzidas pela Lei nº 13.019/2014 – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Os objetivos específicos pretendidos na pesquisa podem assim ser apontados: a) analisar o nível de adoção de práticas de governança corporativa no terceiro setor, especificamente dos princípios da transparência e prestação de contas pelas entidades paraestatais; b) identificar o nível de profissionalização e preparação dos gestores das organizações pesquisadas; c) verificar as principais dificuldades enfrentadas pelas pessoas jurídicas do terceiro setor no levantamento de recursos financeiros para custeio de suas atividades e execução de seus projetos.

A pesquisa, no que tange ao material, terá como base a doutrina nacional e estrangeira acerca do terceiro setor, destacando-se, dada a ausência de obras acadêmicas a respeito do tema, artigos publicados em periódicos e teses de Doutorado que trataram da temática posta.

Ademais, pretende-se a pesquisa empírica com a visita a organizações que compõem o terceiro setor na região de Ribeirão Preto, com especial destaque a entidades das quais se acompanha o desenvolvimento, na qualidade de colaborador ou de prestador de serviços, como, por exemplo, a Associação Beneficente Integração à Vida – conhecida como Casinha Azul -, em Ribeirão Preto e a AMA – Associação dos Amigos do Autista, em Araçatuba.

Neste ponto, outrossim, destaca-se a atuação deste pesquisador junto ao CMDCA (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente) em Ribeirão Preto/SP, local em que, costumeiramente, a Lei nº 13.019/2014 tem suscitado dúvidas e controvérsias.

Desta feita, com relação aos métodos, serão utilizados: a) o método de direito comparado histórico, com preocupação em formular a linha histórica de desenvolvimento da matéria, assim como confrontar as formulações recentes (legislações, doutrinas, jurisprudência etc.) de ordenamentos jurídicos estrangeiros; e b) o método empírico, à

medida que a pesquisa feita com as entidades do terceiro setor fará parte essencial do conteúdo da pesquisa proposta.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo percorrido um considerável caminho até estas considerações finais, importa, antes da apresentação das conclusões da pesquisa, rememorar, ainda que brevemente, tudo o que foi tratado nesta Tese.

No primeiro capítulo, foi analisado o conceito do terceiro setor e a sua evolução ao longo dos últimos anos, notadamente em se considerando as reformas administrativas por que passou o ordenamento jurídico pátrio, mais recentemente. Foram tratadas, especialmente, a imprecisão terminológica que permeia o termo e as múltiplas – e nem sempre convergentes - características das diferentes entidades paraestatais.

Ainda no capítulo introdutório da Tese, foram amplamente analisadas cada uma das diferentes fases da Administração Pública, notadamente no Brasil. Desde o seu caráter patrimonialista, passando pela burocracia que marcou tempo durante a segunda metade do século passado, deteve-se amplamente na Reforma Administrativa inaugurada pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995, que veio supostamente corrigir uma série de descompassos trazidos, neste tema, pela Constituição Federal de 1988 e inaugurou o gerencialismo na Administração Pública brasileira. Com isso, criou-se o ambiente ideal para o exponencial crescimento das entidades paraestatais no país, com a edição de muitos dos diplomas normativos aplicáveis à temática, notadamente as Leis nº 9.637/1998 e 9.790/1999, fenômeno esse a que Fernando Mânica Borges dá o nome de primeira grande onda do terceiro setor.

Mais recentemente, ainda sobre temas tratados no primeiro capítulo, tratou-se da nova fase que atualmente se vive no Direito Administrativo – e, por conseguinte, no terceiro setor -, amparada na ampla participação popular e privada, na transparência, no consensualismo, na profissionalização da gestão, no compartilhamento de responsabilidades entre os diversos atores envolvidos, dentre outras tantas características comumente verificadas em entidades privadas, do mercado. Inaugura-se, no terceiro setor, uma nova onda, a segunda, que tem como principal referência, precisamente, a Lei nº 13.019/2014, não à toa conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Com isso, passou-se a analisar detidamente o contexto normativo anterior à promulgação da Lei nº 13.019/2014. O segundo capítulo da Tese trata, logo em seu início, da grande instabilidade jurídica do ordenamento do terceiro setor vigentes antes do advento do Marco Regulatório, tema esse amplamente tratado por Rodrigo Pagani de Souza e

Natasha Salinas, em sua Tese de Doutorado e Dissertação de Mestrado, respectivamente. Desde leis de baixa aplicabilidade até a insistência, por parte da Administração Pública, na manutenção do modelo convencional, verificou-se, de maneira clarividente, a necessidade do Marco Regulatório.

Neste sentido, foram destacados relevantes pontos da Comissão Parlamentar de Inquérito que investigou uma série de irregularidades juntos às entidades do terceiro setor, por muito tempo utilizadas – parte pequena delas, é bem verdade – para mascarar interesses escusos e ilícitos, subvertendo a aplicação do regime jurídico de direito público, recorrentemente.

Diante de todo o cenário verificado, vislumbrou-se a necessidade da criação de um diploma normativo que congregasse o regramento das parcerias entabuladas entre a Administração Pública e as entidades do terceiro setor. Mais, que resolvesse a já mencionada imprecisão terminológica e que se aplicasse a todas as organizações, indistintamente.

Antes da Lei nº 13.019/2014, vários acadêmicos e mesmo organizações haviam destacado a necessidade de um marco regulatório. Leandro Marins de Souza, em sua Tese de Doutorado, inclusive apresentou proposta de anteprojeto, neste sentido. Em igual diapasão, a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça convocou, em 2008, o Instituto Pro Bono, que desenvolveu a pesquisa Estado Democrático de Direito e Terceiro Setor, publicada em outubro de 2009, sob a coordenação do Prof. Dr. Gustavo Justino de Oliveira, estando nela compreendida a redação do Estatuto Jurídico do Terceiro Setor, com o mesmo escopo.

Adveio, então, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, importante diploma normativo que revoluciona, na acepção jurídica do termo, o ordenamento então vigente. Mais do que modificar uma série de institutos ultrapassados, cuja aplicabilidade mostrava-se restrita a poucas situações, a Lei nº 13.019/2014 veio para preencher graves lacunas normativas do terceiro setor, vazios esses que, com recorrência, eram preenchidas por um conjunto de práticas comumente adotados pelas entidades paraestatais

O terceiro capítulo desta Tese dedica-se à análise profunda e detalhada dos principais institutos da Lei nº 13.019/2014. Buscou-se ainda, para além do meticuloso estudo dos temas ali tratados, entender os motivos que levaram o legislador a incorporá-los ao Marco Regulatório.

Com isso, os temas relacionados à Lei nº 13.019/2014 que foram objeto da mais detida análise são os seguintes: i) os conceitos do diploma normativo, notadamente as organizações da sociedade civil – que dão nome ao Marco Regulatório, na linguagem acadêmica; ii) os novos instrumentos de formalização de parcerias, quais sejam, os termos de colaboração e de fomento e os acordos de cooperação; iii) o procedimento de manifestação de interesse social, importante ferramenta que possibilita a maior participação das entidades na delimitação de políticas públicas – o que está perfeitamente alinhado com a nova Administração Pública e as características do novo terceiro setor, já mencionadas; iv) o chamamento público, talvez o mais marcante dos inovadores instrumentos da Lei nº 13.019/2014, que busca trazer mais transparência e impessoalidade na distribuição de recursos públicos às entidades; v) o plano de trabalho, ferramenta que facilita sobremaneira o controle das atividades desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil; vi) a prestação de contas, cuja controvérsia outrora prevalente no terceiro setor - se se de meios ou de resultados parece enfim resolvida – e, finalmente, vii) as penalidades administrativas previstas no Marco Regulatório.

Pois bem. Superadas as questões teóricas que permeiam o estudo da Lei nº 13.019/2014, o quarto e último capítulo visou demonstrar a eficácia social – ou efetividade – de seus dispositivos. Tendo sido realizadas entrevistas com 20 (vinte) entidades de características diversas - de objetos de atuação a nível de profissionalização, passando por diferentes áreas geográficas de influência – foram constatadas interessantes e relevantes conclusões.

Feito tal breve sumário do caminho metodológico percorrido, algumas conclusões merecem ser traçadas, nesta Tese.

De antemão, ante todas as considerações desta pesquisa, é de se ressaltar a importância institucional do Marco Regulatório que, para além de modificar substancialmente o tratamento normativo do terceiro setor no Brasil, consolidou institutos de suma importância, cuja aplicação prática dependia de grande esforço interpretativo por parte dos aplicadores do Direito.

O universo legislativo do terceiro setor, antes do advento da Lei nº 13.019/2014, era amplamente lacunoso, o que obrigava a Administração Pública a se utilizar de diplomas normativos outros e aplicá-los, muitas vezes de forma pouco criteriosa, às entidades paraestatais, dando ampla margem à discricionariedade, prática recorrente adotada pelo Estado Infrator.

Vale dizer que o crescimento do terceiro setor e a consolidação do Marco Regulatório, em última instância, estão intimamente relacionados com o desenvolvimento da sociedade civil, à luz da dignidade da pessoa humana, axioma máximo, insculpido logo no artigo 1º, da Constituição Federal.

A hegemonia dos direitos humanos, como linguagem de dignidade humana é hoje incontestável; todavia, esta hegemonia, como assevera Boaventura de Sousa Santos, convive com uma realidade perturbadora, eis que a grande maioria da população mundial não é sujeito de direitos humanos, mas mero objeto de discursos de direitos humanos.<sup>741</sup>

Neste exato contexto, paradoxais parecem ser as práticas adotadas pela Administração Pública, em especial, se analisadas à luz do primeiro objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, indicado no art. 3º, da Constituição Federal: construir uma sociedade livre, justa e solidária.<sup>742</sup>

Como bem destaca a Declaração Universal dos Direitos Humanos, todos os homens nascem livres em dignidade e direitos, de tal modo que deve a vida social organizar-se comunitariamente, com a necessária observância da justiça proporcional<sup>743</sup> ou distributiva, sobre a qual discorreu Aristóteles, em *Ética à Nicômaco*.

A existência de um documento formal que preconiza a organização fundamental do Estado e, ainda, a existência de direitos e garantias individuais, limitador da atuação estatal, cuja observância se dá, apenas e tão somente, em situações muito específicas, contudo, não é novidade na história do Brasil.

Fábio Konder Comparato destaca, inclusive, a existência de tal fenômeno em todos os países do mundo quando afirma que “em cada país há um direito oficial publicado, e há também um direito não oficial, encoberto aos olhares do exterior, e que regula os fatos atinentes à vida por assim dizer íntima da nação”<sup>744</sup>.

Sobre as Constituições do Brasil, especificamente, destaca o autor que se apresentam, invariavelmente, quando vistas pela alma exterior<sup>745</sup>, como indumentárias de

<sup>741</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUÍ, Marilena. *Direitos humanos, democracia e desenvolvimento*. São Paulo: Editora Cortez, 2014.

<sup>742</sup> Eis, inclusive, a tarefa para a qual somos todos convocados neste vigésimo primeiro século da era cristão, no mundo inteiro e em cada país. COMPARATO, Fábio Konder. *Rumo à justiça*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 107.

<sup>743</sup> Diferentemente da justiça comutativa ou de troca, que regula as relações entre particulares e busca a igualdade de prestações, das coisas e serviços que se trocam por um preço a justiça proporcional concerne à igualdade essencial dos homens, que não se troca e não se venda, porque não tem preço e representa, desse modo, um valor incomensurável.

<sup>744</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Rumo à justiça*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 354.

<sup>745</sup> O autor trata do conto “O Espelho”, de Machado de Assis, em que o narrador fala a seus ouvintes espantados que “(...) cada um de nós possui duas almas, uma exterior, que exibimos aos outros, e pela qual

gala, exibidas com orgulho aos estrangeiros em comprovação de nosso caráter civilizado, envergadas por doutores e magistrados nas cerimônias de culto oficial.

No dia a dia, isto é, na normalidade jurídico-constitucional, contudo, prefere-se, como é natural, usar trajés mais simples e mais cômodos, situação que ocorre, inclusive, pela própria Administração Pública.

Em outras palavras, tradicionalmente, no Brasil, a Constituição não é fielmente observada, sendo comumente aplicadas normas não escritas, cuja necessária observância advém dos usos e costumes de todos.

A situação posta é bem resumida em um bordão jurídico nacional que estipula que “para os amigos tudo, para os inimigos a lei”; José Rodrigo Rodriguez, neste sentido, chama a atenção para um peculiar funcionamento do direito e das teorias sobre o direito no Brasil.<sup>746</sup>

Neste sentido, sobre as práticas contrárias ao ordenamento jurídico perpetradas pelo próprio Estado, o Professor Figueiredo destaca que “a discricionariedade, a imprecisão da linguagem jurídica e os conceitos jurídicos indeterminados concorrem para que a irreprimível vocação autoritária e injurídica da aparelhagem estatal, nas suas múltiplas e tentaculares manifestações, infrinja a ordem legal de diversas maneiras”.

Assim, não acompanhando o Estado as demandas básicas da sociedade por conta, talvez, da grande perplexidade daquele, claro fica o “atavismo patológico estatal, que remonta às suas conturbadas origens opressivas, [que se] faz presente no cenário institucional da vida pública brasileira de forma muito ativa, quer declaradamente à margem da lei; quer ao arrepio dos fundamentos e princípios jurídicos vetoriais ao Estado Democrático de Direito”.<sup>747</sup>

Muito embora algumas ofensas não pareçam tão graves quanto tantas outras perpetradas pela Administração Pública, que, flagrantemente, rechaçam os mais básicos direitos humanos, a legislação anterior ao advento do Marco Regulatório se trata de exemplo claro da falta de efetividade das normas postas, ineficácia social esta, se adotada a terminologia de vários autores, impossibilitada pela atuação do Estado infrator.

nos julgamos a nós mesmos, de fora para dentro. Outra interior, raramente exposta aos olhares externos, com a qual julgamos o mundo e a nós mesmos, de dentro para fora”. Assim, na visão do Professor, são, de igual modo, as Constituições em todos os países do mundo. COMPARATO, Fábio Konder. *Rumo à justiça*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 354.

<sup>746</sup> “Entre suas manifestações, por exemplo: a defesa da escravidão com fundamento em argumentos liberais e, ao mesmo tempo, a afirmação civilizatória da mesma escravidão por permitir que os brasileiros aprendessem direito na Europa”. RODRIGUEZ, José Rodrigo. *Como Decidem as Cortes?* – Para uma crítica do direito brasileiro. São Paulo: FGV, 2013, p. 35.

<sup>747</sup> FIGUEIREDO, Nelson Lopes de. *O Estado infrator*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 52.

Muito embora o Estado brasileiro, atuando por meio dos seus poderes constituídos, cometa um sem número de infrações ao ordenamento jurídico, para fins da presente Tese, rememoram-se transgressões cometidas pelo Estado-Administrador<sup>748</sup>, perdulário, corrupto, mau pagador e, sobretudo, ineficiente.

Para os que pregam a possibilidade de o Estado cometer, em nome da supremacia do interesse público, *pequenas* infrações à ordem constitucional posta, encerra Figueiredo:<sup>749</sup>

*Existem perdas que ninguém contabiliza. Não que sejam irrelevantes, mas porque parece que essas perdas, por mais significativas que sejam, fazem parte de uma determinada realidade. Incorporam-se ao universo de suas verdades como se fosse uma extensão. Degenerativa. Anômala. (...) Essas anomalias, incrustadas no corpo do Estado oficial, com ele coexistem paradoxalmente, em harmônica simbiose prática, graças a simulações recíprocas de condutas aparentemente legais, parte a parte. São bolhas do sistema, criadas à imagem da grande bolha institucional igualmente transgressora, inflada pelo Estado-infrator.*

Neste sentido, de ampla inefetividade das disposições prevalentes anteriores ao advento do Marco Regulatório, Natasha Salinas identificou, em entrevistas conduzidas com entidades há aproximados 10 (dez) anos, as seguintes percepções a respeito da legislação então vigente: i) ausência de celebração de termos de parceria com o poder público; ii) deficiências na implementação da legislação sobre convênios e iii) rigidez excessiva nas regras sobre gestão de recursos<sup>750</sup>.

Em suma, a autora destaca que, da análise legislativa realizada, foi possível identificar que os problemas impulsionadores da elaboração e reformulação da legislação demonstraram um verdadeiro desequilíbrio na contemplação de interesses do setor público,

---

<sup>748</sup> Sobre o tema, o Professor Associado Rubens Beçak, com maestria, dissertou. BEÇAK, Rubens. *A hipertrofia do Executivo brasileiro: o impacto da Constituição de 1988*. Campinas: Editora Millenium, 2008.

<sup>749</sup> FIGUEIREDO, Nelson Lopes de. *O Estado infrator*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 209.

<sup>750</sup> SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. *Avaliação legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor* (Dissertação de Mestrado). São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2008. p. 212.

devidamente contemplados, e do setor privado sem fins lucrativos, nas palavras de Natasha Salinas, negligenciados<sup>751</sup>.

Neste sentido, verificava-se, à luz da antiga legislação, uma baixa adesão por parte das entidades do terceiro setor a referidos diplomas, uma vez que o processo de implementação de uma lei está diretamente relacionado à produção de efeitos concretos sobre os seus destinatários<sup>752</sup>.

Pode-se afirmar, neste ponto, que o sistema de normas sobre transferências voluntárias antes do advento do Marco Regulatório encontrava-se alicerçado sobre uma estrutura verdadeiramente caótica<sup>753</sup>, de tal modo que não sendo tais leis cumpridas por seus destinatários e não produzindo os efeitos esperados pelo legislador, estava-se diante de uma realidade normativa sem qualquer racionalidade instrumental, ausente, portanto, a sua legitimidade.

Incontroverso, assim, o ganho institucional do Estado brasileiro com a edição da Lei nº 13.019/2014, regulamentada pelo Decreto nº 8.726/2016. Consolidaram-se, com o novo regramento, muito do que já se havia produzido em relação às parcerias da Administração Pública com as ora intituladas organizações da sociedade civil. Além disso, inovou-se no reconhecimento das peculiaridades de referidas entidades e, especialmente, nos comandos cada vez mais claros à gestão administrativa para realizar os procedimentos necessários ao bom funcionamento das parcerias e ao controle de resultados<sup>754</sup>.

No mais, em uma das principais contribuições do Marco Regulatório, passou-se a reconhecer como legítimas as duas diferentes formas de relação entre Estado e sociedade civil: a colaboração e o fomento – que instrumentalizam as parcerias celebradas no âmbito

---

<sup>751</sup> E prossegue, afirmando que os formuladores da legislação em questão insistiam na introdução de soluções legislativas que ignoram ou aparentam ignorar tais contingências. Menciona, como exemplo de referido despropósito, a situação dos convênios, solução apontada pelo Poder Pública e que visa atender a seus interesses, exclusivamente, à revelia das intenções do setor privado sem fins lucrativos. In: SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. *Avaliação legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor* (Dissertação de Mestrado). São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2008. p. 223.

<sup>752</sup> Neste ponto, a autora anteviu um argumento para a baixa adesão normativo. Afirma que poder-se-ia afirmar que efeitos decorrentes de problemas na implementação de uma lei não podem ser atribuídos à legislação em si, mas seriam consequência de problemas organizacionais da Administração Pública, da forma como sua estrutura burocrática opera, dentre outros.

<sup>753</sup> Como exemplo de referido diagnóstico, a autora destaca que as normas que disciplinavam convênios e contratos de repasse ignoravam por completo o princípio da reserva legal, ao passo que a legislação que rege o termo de parceria, a que alude a Lei nº 9.790/1999, não se harmonizava com as demais leis vigentes sobre transferências voluntárias.

<sup>754</sup> LOPES, Laís de Figueirêdo. *Novo regime jurídico da Lei nº 13.019/2014 e do Decreto Federal nº 8.726/2016: construções, aproximações e diferenças das novas relações de fomento e de colaboração do Estado com organizações da sociedade civil*. In: MOTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/2014* (versão digital). Belo Horizonte: Editora Fórum 2017. p. 1.193.

da Lei nº 13.019/2014. Mantido o regramento anterior, a Administração Pública poderá continuar a firmar avenças a partir de seus parâmetros – via termo de colaboração. Incentivar que as próprias organizações da sociedade civil apresentem suas ideias, com livre iniciativa e autonomia, passa a ser o principal desafio<sup>755</sup>, uma vez, para além das dificuldades inerentes a provocar, nas entidades, referido movimento, fomentar diferentes áreas de atuação das organizações demandará que os próprios governos, responsáveis pela gestão pública, busquem compreender e aceitar a relevância da sociedade civil no papel de crítica ao próprio Estado.

Emerge-se, desse modo, ao menos no campo teórico, um novo Direito do Terceiro Setor, como bem destacado por Fernando Borges Mânica, que parte da premissa de que o Estado tem o dever de garantir a prestação de serviços sociais, que devem ser incentivados ou prestados pela própria Administração Pública<sup>756</sup>. Quando as entidades paraestatais assumem a prestação dos serviços públicos sociais, vale dizer, há incidência, em parcela relevante, do regime jurídico administrativo, com a submissão a muitos dos princípios aplicáveis às atividades administrativas.

Há, assim, a superação da já mencionada lógica dos “convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres”<sup>757</sup>, uma vez que tais modelos de ajustes são desprovidos de características tidas como essenciais pelo novo Direito do Terceiro Setor, como a ausência de vinculação contratual, precariedade, inexistência de interesses contrapostos, ausência de direito ao equilíbrio econômico-financeiro da avença e possibilidade de denúncia a qualquer tempo, atributos esses que não só não encontram amparo no Marco Regulatório como confrontam disposições específicas da Lei nº 13.019/2014.

Considerando-se algumas vedações ao exercício de atividades por entidades do terceiro setor – em setores sensíveis desempenhados exclusivamente pelo Estado-, parcerias que promovam e garantam a atribuição do regime jurídico de serviço público a

---

<sup>755</sup> LOPES, Laís de Figueirêdo. *Novo regime jurídico da Lei nº 13.019/2014 e do Decreto Federal nº 8.726/2016: construções, aproximações e diferenças das novas relações de fomento e de colaboração do Estado com organizações da sociedade civil*. In: MOTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/2014* (versão digital). Belo Horizonte: Editora Fórum 2017. p. 1.207.

<sup>756</sup> Retomando conceitos já tratados na presente tese, as parcerias do terceiro setor instrumentalizam i) atividade administrativa de fomento e serviços de relevância pública ou a manifestações de defesa e promoção de direitos ou ii) atividade administrativa de prestação indireta de serviços públicos sociais. In: MÂNICA, Fernando Borges. *Objeto e natureza das parcerias sociais: limites para a execução privada de tarefas estatais e o novo direito do terceiro setor*. In: MOTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/2014* (versão digital). Belo Horizonte: Editora Fórum 2017. p. 3.260.

<sup>757</sup> Essa mesma expressão é utilizada na Lei nº 8.666/1993 para se referir a ajustes desprovidos de amparo legal específico e voltados ao incentivo estatal a atividades privadas de interesse público.

entidades do terceiro setor são plenamente admitidas pela Constituição Federal de 1988. Desse modo, as parcerias devem ser interpretadas como mecanismos de cumprimento dos deveres estatais e não como método de fuga, transferência ou atenuação de tais deveres<sup>758</sup>.

Como bem explorado ao longo desta Tese, nenhum dos diplomas normativos que trata do terceiro setor exauriu o tema, havendo, mesmo após o advento da Lei nº 13.019/2014 algumas lacunas. O Marco Regulatório, neste sentido, deixa de trazer solução definitiva para muitos pontos<sup>759</sup>, mas certamente direciona a temática no sentido de afastamento da antiga normatização dos convênios e da disciplina dos contratos administrativos, a que faz menção a Lei nº 8.666/1993<sup>760</sup>.

Espera-se, diante de tudo o que aqui foi exposto, que o novo Direito do Terceiro Setor se debruce sobre a disciplina legal e contratual necessária para que o objeto das parcerias seja adequadamente realizado pelas entidades paraestatais. Eis, precisamente, o foco da terceira onda de transformações nas parcerias com o terceiro setor.

Vale destacar que a fim de buscar aplicação prática a diplomas normativos recém-criados, indispensável que o legislador, como agente que, em conjunto com outros tantos, é responsável pela elaboração de políticas públicas, tenha em mente que as bases legislativas devem i) prever estrutura de implementação sob sólidas bases empiricamente observáveis e ii) manter-se independente dos interesses particularísticos daqueles responsáveis pela implementação da lei<sup>761</sup>.

Desse modo, é função do legislador não só estabelecer os objetivos de uma lei e os meios de atingi-los – o que, dado o amplo debate que permeou a sua elaboração, foi bem conduzido no caso do Marco Regulatório -, mas também disciplinar as bases para a sua implementação levando em consideração toda a estrutura organizacional e capacidade

---

<sup>758</sup> MÂNICA, Fernando Borges. *Objeto e natureza das parcerias sociais: limites para a execução privada de tarefas estatais e o novo direito do terceiro setor*. In: MOTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/2014* (versão digital). Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017. p. 3.275.

<sup>759</sup> A duração máxima das parcerias e as hipóteses de alteração do objeto contratado são temas que, por exemplo, não possuem tratamento legal específico.

<sup>760</sup> Neste sentido, destaca o autor que a insuficiência da disciplina jurídica no Marco Regulatório, em alguns pontos – notadamente no que se refere aos termos de colaboração, de fomento e aos acordos de cooperação exige integração normativa, construída com base na superação do paradigma dos convênios, com o reconhecimento de direitos e deveres de lado a lado, além da vinculação contratual, estabilidade do ajuste, recebimento dos repasses, equilíbrio econômico-financeiro da avença, dentre outros. In: MÂNICA, Fernando Borges. *Objeto e natureza das parcerias sociais: limites para a execução privada de tarefas estatais e o novo direito do terceiro setor*. In: MOTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/2014* (versão digital). Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017. p. 3.284.

<sup>761</sup> BLANKENBURG, Erhard. *La recherche de l'efficacité de la loi. Réflexions sur l'étude de la mise en oeuvre (le concept d'implémentation)*. Droit et Societé, n. 2, 1986, 83-94.

instrumental dos destinatários da norma<sup>762</sup>. Ademais, para que uma lei seja eficaz, ao menos subjetivamente, indispensável que as instâncias responsáveis pela elaboração normativa não se influenciem por interesses particulares dos órgãos encarregados pela implementação da lei, especialmente em se tratando de sua estrutura central<sup>763</sup>.

Espera-se, desse modo, que a Lei nº 13.019/2014, ao menos no que se refere aos importantes institutos inseridos no ordenamento jurídico, projete os efeitos esperados e, respeitadas pelas entidades e pela Administração Pública<sup>764</sup>, torne-se, de direito, mas sobretudo de fato, o Marco Regulatório do Terceiro Setor.

No aspecto prático, a Lei nº 13.019/2014 causou um impacto generalizado nas chamadas organizações da sociedade civil, mesmo naquelas que pouco dependem dos recursos provenientes de parcerias mantidas junto à Administração Pública.

Neste sentido, a prática das parcerias celebradas pelas entidades do terceiro e Administração Pública mostra uma realidade peculiar. Não raro, verifica-se uma insatisfação generalizada por parte das entidades do terceiro setor, que despendem esforços, tempo, recursos e energia – que deviam ser empregados na execução material dos projetos – para agir conforme determinam os rígidos controles administrativos e burocráticos impostos pelo Estado na gestão de referidos instrumentos contratuais<sup>765</sup>.

Vale destacar, na opinião deste pesquisador, a paradoxal redação do art. 5º, do Marco Regulatório, que impõe às entidades do terceiro setor, no exercício das atividades a que se destinam, um regime jurídico muito próximo daquele aplicável à Administração

---

<sup>762</sup> SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. *Avaliação legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor* (Dissertação de Mestrado). São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2008. p. 225.

<sup>763</sup> A autora aponta, neste sentido, que os interesses particularísticos nem sempre são identificados por meio de normas necessariamente prescritivas. A forma genérica ou a ausência de comandos que estabeleçam diretrizes seguras para a implementação de uma legislação podem, de igual modo, favorecer a apropriação de estruturas públicas para a satisfação de interesses particulares. In: SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. *Avaliação legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor* (Dissertação de Mestrado). São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2008. p. 225.

<sup>764</sup> Vale dizer que na pesquisa empreendida por Natasha Salinas, quando da realização das entrevistas junto às entidades, aquelas constituídas antes ou logo após o advento da Lei nº 9.790/1999 que não optaram pelo título de OSCIP decidiram aguardar para verificar se lei iria mesmo de fato “pegar”. Duas entidades entrevistadas foram constituídas anos após a edição da lei e justificaram a não adesão ao título justamente pelo fato da lei “não ter pegado”. In: SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. *Avaliação legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor* (Dissertação de Mestrado). São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2008. p. 215.

<sup>765</sup> E prosseguem: “Não raras vezes, controles estatais desse tipo, que refletem uma desconfiança do Estado nos mecanismos informais e flexíveis de agir das entidades do terceiro setor, terminam por tolher o potencial criativo e a capacidade de realização das entidades do terceiro setor” In: BUENO, Ricardo Luiz Pereira; BRELÁZ, Gabriela de; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. *Administração pública brasileira no século 21: seis grandes desafios*. Revista Serviço Público, n. 67. Brasília, 2016. p. 15.

Pública, com a observância dos mesmos princípios constantes do art. 37, da Constituição Federal.

O dispositivo é paradoxal uma vez que exige das entidades a prática das suas atividades à luz do regime jurídico que deveria ser adotado pela Administração Pública – que se reconhece como incapaz, daí a transferência às organizações da sociedade civil - se fosse essa a responsável pela prestação dos mencionados serviços.

No início desta pesquisa, acreditava-se que as entidades paraestatais seriam sobremaneira críticas ao advento da Lei nº 13.019/2014 que, muito embora tenha vindo com o status de Marco Regulatório, acabou por trazer uma série de mecanismos rígidos, que retiraram a flexibilidade inerente – mas não necessária – às parcerias celebradas entre organizações e Administração Pública.

Além disso, questionava-se se, de fato, estaria o Marco Regulatório alinhado aos ditames e valores da mencionada nova Administração Pública ou se os seus dispositivos seriam, em certa medida, um retrocesso à fase burocrática, em que o Estado, desconfiado por natureza, impõe instrumentos de controle em demasia, a fim de evitar crises e atentados à moralidade administrativa – o que se justificaria, diga-se, dados os inúmeros escândalos por que passaram as entidades do terceiro setor nos últimos anos.

Tais impressões estão bem expostas na introdução desta Tese, escrita antes do aprofundamento da pesquisa e, especialmente, das entrevistas realizadas juntos às entidades. A opinião deste pesquisador mudou substancialmente, na mesma linha das modificações que a Lei nº 13.019/2014 trouxe às organizações.

Verifica-se, de maneira geral, que o Marco Regulatório, mais do que bem-vindo, é enxergado pelas organizações como um instrumento imprescindível à revolução do terceiro setor no país. A despeito das muitas normas do diploma que, de fato, são rígidas, as entidades entrevistadas enxergam esse leve desvio à burocracia administrativa como um mal necessário para coibir a atuação dos maus – é por culpa destes que o terceiro setor passou a ser conhecido por crises de moralidade.

Além disso, entendem as entidades que normas de controle *a priori*, como notadamente o processo de seleção por chamamento público, facilita a pulverização de recursos a diferentes organizações que, muitas vezes, viam-se privadas do acesso a tais verbas, sempre destinadas aos mesmos apadrinhados.

Outrossim, um ganho institucional louvável, tributado ao Marco Regulatório, está na ampla capacitação e preparação das organizações da sociedade civil que,

inequivocamente, acabaram por atingir patamar de profissionalização que lhes trarão vantagens outras para além do acesso a recursos públicos.

Desta feita, pode-se afirmar que a Lei nº 13.019/2014, a despeito de ter uma vigência ainda recente, trouxe vantagens ao regime jurídico do terceiro setor que ultrapassam, em muito, a necessária submissão aos dispositivos do Marco Regulatório.

Um temor, contudo, merece ser ressaltado. Diante das inúmeras entrevistas conduzidas juntos às entidades do terceiro setor, nota-se a ainda baixa aplicabilidade da Lei nº 13.019/2014, que não provocou, em aspectos práticos, mudanças significativas nas parcerias celebradas. Houve quem afirmasse, inclusive, que os instrumentos anteriormente válidos – convênios e outros congêneres – vêm sendo sucessivamente prorrogados, a fim de escapar, ilicitamente, do regime jurídico inaugurado pelo Marco Regulatório.

Neste sentido, é imprescindível, igualmente no aspecto prático, que a Lei nº 13.019/2014 supere essa inconveniente barreira da falta de efetividade – problema esse que se deu, de modo clarividente, com a Lei nº 9.790/1999, cuja baixíssima adesão de entidades à possibilidade de se tornarem organizações da sociedade civil de interesse público mostrou-se característica marcante -, questão recorrente nos mais diferentes diplomas normativos do terceiro setor, no Brasil.

A eventual inaplicabilidade prática da Lei nº 13.019/2014 poderá conduzir à sistemática utilização, por parte da Administração Pública, da ampla discricionariedade administrativa e de conceitos jurídicos indeterminados – como era recorrente no instável contexto normativo anterior ao advento do Marco Regulatório - situações essas que respaldam o Estado infrator, compromete a eficácia dos controles administrativos dos atos estatais e das políticas públicas.

Ora, é extremamente danosa à confiança na Constituição e no sistema jurídico, como bem salienta Nelson Lopes de Figueiredo, o uso indevido que o Estado faz da discricionariedade administrativa e do uso de conceitos jurídicos indeterminados, fazendo com que essas categorias tornem-se, em verdade, refinadas formas de infringir as leis, ao motivar, com argumentos incompatíveis com a realidade fática que dá suporte ao ato, as razões de oportunidade ou de conveniência administrativa das escolhas feitas pela Administração Pública.<sup>766</sup>

---

<sup>766</sup> Dentre os conceitos que Figueiredo menciona como possivelmente manipuladores dos interesses da Administração Pública, dissociados daqueles constitucionalmente permitidos, estão, por exemplo, “interesse público”, “urgência”, “emergência”, “relevância”, “interesse social”, “notável saber jurídico”, “reputação ilibada” e tantos outros. FIGUEIREDO, Nelson Lopes de. *O Estado Infrator*. Belo Horizonte: Fórum,, 2012, p. 213.

Diante da situação posta, em que a própria Administração Pública, a quem compete a guarda e a proteção dos direitos e garantias individuais, flagrantemente os desconsidera, mediatemente, exsurge, como solução possível, o necessário fim da dualidade funcional do Direito brasileiro, cuja permanência através dos séculos forjou um complexo de costumes e uma mentalidade social de índole francamente conservadora, como a verificada na imposição dos requisitos para ingresso em carreiras públicas.

Para que haja a substituição desse sistema jurídico dual por outro, mais que a simples questão de mudança normativa é necessária. Ora, as normas jurídicas só têm vigência efetiva, ou seja, só adquirem cogência ou vigor social quando impostas por um poder legitimamente constituído e mantido, o que implica sua efetiva aceitação pelo povo.<sup>767</sup>

A mudança sugerida, de alteração do paradigma da soberania, contudo, é factível em longo prazo, uma vez que, como bem assentado por Max Weber, não se resume à imposição de ideologias, compreendendo a chamada obediência voluntária dos que se submetem ao poder, transição essa que, necessariamente, leva um considerável lapso temporal a produzir efeitos.

Na visão de Rodriguez, a resolução desse tipo de problema é mais do que uma mera questão de vontade política; “trata-se, também, de uma questão institucional e, por que não dizê-lo, gerencial. (...) questões como esta, aparentemente, tão comezinhas diante dos grandes temas humanos, passam em problemas centrais da agenda de qualquer força política interessada em governar”<sup>768</sup>.

Neste mesmo diapasão, Nelson Lopes de Figueiredo destaca que, embora pareça complexa e supostamente insolúvel, a superação dos desafios sociais, econômicos e políticos, internos e externos impostos ao Estado infrator viabiliza-se pelo único espetáculo que lhe cabe no século XXI: o cumprimento da Constituição e das leis, indistintamente.<sup>769</sup>

Ora, para que sanada seja a assentada ideia do Estado infrator, que criou o país improvável, movido à improvisação, adverso à admissão ética da legalidade e repleto de lassidão em todos os sentidos, que “construiu no Brasil a democracia sem caráter”, existem paradigmas culturais arraigados nas crenças, na cultura política do povo, a serem superados. Neste sentido, ressalta Figueiredo que “nenhuma transformação será

---

<sup>767</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Rumo à justiça*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 370.

<sup>768</sup> RODRIGUEZ, José Rodrigo. *Como Decidem as Cortes?* – Para uma crítica do direito brasileiro. São Paulo: FGV, 2013. p. 47.

<sup>769</sup> FIGUEIREDO, Nelson Lopes de. *O Estado Infrator*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 213.

verdadeiramente democrática enquanto o cidadão não se sentir como dono, proprietário da coisa pública, sujeito principal da atividade pública e coparticipe do processo de gestão”<sup>770</sup>.

Enfim, acrescenta o autor que, só é possível que sobrevenha a tão almejada mudança, necessária em todas as estruturas do país, se o Brasil “(...) assumir, com fidelidade intransigente e absoluta, os seguintes princípios jusfundamentais nas atividades políticas: boa-fé, moralidade, finalidade pública dos atos estatais e eficiência”<sup>771</sup>.

Neste sentido, para que a segunda onda de transformações do terceiro setor se consolide e, em um futuro não tão distante, inaugure-se uma nova fase, já mencionada por Fernando Borges Mânica, indispensável se mostra que o cidadão comum, transfigurado nas comuns organizações da sociedade civil – sem qualquer necessidade de contemplarem alto faturamento ou atenderem, tão somente, a grande contas – sinta-se corresponsável pela implementação de políticas públicas e entenda quão importante é a sua participação para um novo e melhor porvir.

O exercício das funções do Estado em uma democracia, afinal, deve ser feito em plena interação com outras instituições e com a sociedade. Afinal, como bem destacado pelo Ministro Luís Roberto Barroso em palestra proferida no dia 17 de agosto de 2015, no Instituto Fernando Henrique Cardoso, na vida institucional, ninguém é bom demais e, sobretudo, ninguém é bom sozinho

---

<sup>770</sup> FIGUEIREDO, Nelson Lopes de. *O Estado Infrator*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 213, p. 216-217.

<sup>771</sup> Idem, p. 218.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCANTARA, Christian Mendes. *Os princípios constitucionais da eficiência e eficácia da Administração Pública: estudo comparativo entre Brasil e Espanha*. Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2009, p. 24-49.

ALEXY, Robert. *Conceito e Validade do Direito*. 1 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

\_\_\_\_\_, *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

ALVES, Cleber Francisco. *O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana: o enfoque da doutrina social da igreja*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ALVES, M.A. *Terceiro setor: o dialogismo polêmico*. 2002. Monografia (Especialização) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2002.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Mecanismos de consenso no direito administrativo*. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

APOLINÁRIO, Marisa. *O Estado Regulador: o novo papel do Estado – Análise da perspectiva da evolução recente do Direito Administrativo*. Coimbra: Editora Almedina, 2016.

ARENA, Gregorio. *Citadini attivi: un altro modo di pensare all'Italia*. Roma-Bari: Laterza, 2006. p. 29 *apud* SOUZA, Leandro Marins de. *Parcerias entre a Administração Pública e o terceiro setor: sistematização e regulação*. (Tese de Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2010.

AVILA, Humberto. *Segurança Jurídica*. São Paulo: Malheiros, 2012.

\_\_\_\_\_, *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

AZEVEDO, Jordana Moraes. *As sanções administrativas na Lei nº 13.019/2014*. In: MOTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/2014* (versão digital). Belo Horizonte: Editora Fórum 2017

AYRES, B.R.C. *Redes Organizacionais no terceiro setor: um olhar sobre suas articulações*. Rio de Janeiro: out. 2002. Disponível em <[www.rits.org.br](http://www.rits.org.br)>. Acesso em: 22 nov. 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

\_\_\_\_\_, *O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

\_\_\_\_\_, *Regime Constitucional dos Servidores Públicos da Administração Direta e Indireta*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

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

BARBOSA, Estefânia Maria de Queiroz. *Precedentes Judiciais e Segurança Jurídica: fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2014.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROS, Sérgio Resende de. A difusão dos direitos humanos fundamentais. In: BARROS, Sérgio Resende de; KIM, Richard Pae; KOSAKA, Fausto Kozo Matsumoto. *Direitos fundamentais coletivos e difusos: questões sobre a fundamentalidade*. São Paulo: Editora Verbatim, 2012. p. 37-45.

\_\_\_\_\_, *Contribuição Dialética para o Constitucionalismo*. 1 ed. Campinas: Editora Millenium, 2007.

\_\_\_\_\_, *Direitos humanos*. Disponível em: [www.srbarros.com.br](http://www.srbarros.com.br). Acesso em 25 de Setembro de 2015.

\_\_\_\_\_, *Direitos Humanos – Paradoxo da Civilização*. 1 ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003.

\_\_\_\_\_, *Liberdade e contrato: a crise da licitação*. 2 ed. Piracicaba: Editora UNIMEP, 1999.

\_\_\_\_\_, *Três gerações de direitos*. Disponível em [www.srbarros.com.br](http://www.srbarros.com.br). Acesso em 23 de Abril de 2015.

BARROSO, Luís Roberto. *O novo direito constitucional brasileiro*. 1 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013

\_\_\_\_\_, *O Novo Direito Constitucional Brasileiro*. 1 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

BEÇAK, Rubens. *A Hipertrofia do Executivo Brasileiro: o impacto da Constituição de 1988*. Campinas: Millenium, 2008.

\_\_\_\_\_, *Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento*. São Paulo: Saraiva, 2014.

BELÉM, Bruno. *O procedimento de manifestação de interesse social*. In: MOTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/2014* (versão digital). Belo Horizonte: Editora Fórum 2017.

BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri: Editora Manole, 2003.

BLANKENBURG, Erhard. *La recherche de l'efficacité de la loi. Réflexions sur l'étude de la mise en oeuvre (le concept d'implémentation)*. Droit et Societé, n. 2, 1986

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª ed., São Paulo: Malheiros. 1997.

\_\_\_\_\_, *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BRASIL. RELATÓRIO FINAL DA CPI “DAS ONGs”. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/CPIongs.pdf?sequence=6>.

BRELÀZ, Gabriela de. *Advocacy das organizações da sociedade civil: principais descobertas de um Estado comparativo entre Brasil e Estados Unidos*. XXXI Encontro da ANPAD: Rio de Janeiro, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma gerencial do estado de 1995*. Revista de Administração Pública, vol. 34, 2000.

\_\_\_\_\_, *A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Cadernos MARE da Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1997.

\_\_\_\_\_, *Nacionalismo, liberalismo e capitalismo*. Folha de São Paulo, caderno MUNDO, A21, 1º de agosto de 2010 *apud* NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocrática: impacto da eficiência na configuração do Direito administrativo brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

BROCHARDT, Viviane; LOPES, Laís de Figueiredo; SANTOS, Biana dos. *Entenda o MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei nº 13.019/2014*. Brasília: Secretaria de Governo da Presidência da República, 2016. p. 7. Disponível em: [www.participa.br/articles/public/0039/9448/LIVRETO\\_MROSC\\_WEB.pdf](http://www.participa.br/articles/public/0039/9448/LIVRETO_MROSC_WEB.pdf).

BUENO, Ricardo Luiz Pereira; BRELÁZ, Gabriela de; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. *Administração pública brasileira no século 21: seis grandes desafios*. Revista Serviço Público, n. 67. Brasília, 2016.

BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. Sobre a Justificação e a Aplicação de Normas Jurídicas: análise das críticas de Klaus Günther e Jürgen Habermas à teoria dos princípios de Robert Alexy. *Revista de Informação Legislativa*, v. 43, n. 171, p. 81-90, jul./set. 2006.

CABRAL, Nazaré da Costa. As parcerias público-privadas. *Cadernos de Direito Econômico, Financeiro e Fiscal da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. n.9. 2009.

CADEMARTORI, Sérgio. *Estado de Direito e Legitimidade: uma abordagem garantista*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Constitucionalismo e a geologia da good governance*. In: CANOTILHO, J. J. “Brançosos” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2006.

\_\_\_\_\_, *Direitos Fundamentais Sociais*. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo – Direitos Fundamentais, Políticas Públicas e Protagonismo*. 2 ed. São Paulo: Editora RT, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Regime jurídicos dos termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação..* In: MOTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/2014* (versão digital). Belo Horizonte: Editora Fórum 2017.

\_\_\_\_\_, *Manual de direito administrativo*. 30 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

CASSESE, Sabino. L'arena pubblica: nuovi paradigmi per lo Stato. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*. Roma: Giuffrè, n. 3, 2001. p. 601-650 *apud* SOUZA, Leandro Marins de. *Parcerias entre a Administração Pública e o terceiro setor: sistematização e regulação*. (Tese de Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2010.

CHAPUS, René. *Droit administratif general*. 1 t. 15 ed. Paris: Montchrestien, 2001.

CHEVALLIER, Jacques. *A governança e o direito*. Revista de Direito Público de Economia. n. 12. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015. p. 130 *apud* MIRAGEM, Bruno. *A nova Administração Pública e o direito administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

COELHO, S.C.T. *Terceiro setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. São Paulo: Editora Senac, 2000.

\_\_\_\_\_, *Terceiro setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. 3 ed. São

Paulo: Editora Senac, 2005.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_, *Rumo à justiça*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Forense, 2011.

\_\_\_\_\_, *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Forense, 1968, p. 350 *apud* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo* (versão digital). 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Administrativo*. 8 ed. Salvador: Juspodivm, 2009.

DALLARI, Adilson Abreu. *Privatização, eficiência e responsabilidades*. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (coord.). *Uma avaliação das tendências contemporâneas do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2003.

DELLEY, Jean-Daniel. *Penser la loi. Introduction à une démarche méthodique*. In: MORAND, Charles-Aubert (Org.). *Légistique Formelle et Matérielle*. Aix-En-Provence: Presse Universitaires d'Aix-Marseille, 1999, p. 104 *apud* SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. *Avaliação legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor*

(Dissertação de Mestrado). São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2008.

DEFARGES, Philippe Moreau. *La gouvernance*. 3 ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2008. p. 6 *apud* SOUZA, Leandro Marins de. *Parcerias entre a Administração Pública e o terceiro setor: sistematização e regulação*. (Tese de Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo* (versão digital). 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

\_\_\_\_\_, *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

\_\_\_\_\_, *Privatização e o novo exercício de funções públicas por particulares*. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (coord.). *Uma avaliação das tendências contemporâneas do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coord.). *Supremacia do Interesse Público e outros Temas Relevantes do Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

DONNINI, Thiago Lopes Ferraz. *Hipóteses e limites para alterações dos termos de colaboração e de fomento na Lei nº 13.019/2014*. In: MOTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/2014* (versão digital). Belo Horizonte: Editora Fórum 2017.

DWORKIN, Ronald. *A Matter of Principle*. Boston: Harvard University, 1986.

\_\_\_\_\_, *Levando os Direitos a Sério*. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

\_\_\_\_\_, *O Império do Direito*. 2 ed. Rio de Janeiro: Martins Editora, 2007.

ESTORNINHO, Maria João. *A fuga para o direito privado: contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 2009.

GONÇALVES, Pedro Antônio Pimenta da Costa. *Entidades privadas com poderes públicos: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*. Coimbra: Editora Almedina, 2008.

FALCÃO, Joaquim; CUENCA, Carlos. Diretrizes para nova legislação do Terceiro Setor. In: FALCÃO, Joaquim; CUENCA, Carlos (Coord.). *Mudança social e reforma legal: estudos para uma nova legislação do terceiro setor*. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária – UNESCO, 1999.

\_\_\_\_\_, *Democracia, direito e terceiro setor*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2004.

FALCONER, A.P. *A promessa do terceiro setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão*. 1999. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

FERNANDES, K.R. *A Constituição de Redes Organizacionais como nova forma de Gestão das Organizações do Terceiro Setor*. Revista Integração, v.7, n.39, p.1-11, jun. 2004.

FERNANDES, R.C. *Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

FERRAREZI, E. *Estado e setor público não estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais*. In: 2º CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD. Anais. Caracas, Venezuela: Clad, oct. 1997

FERRAZ Jr. Tércio Sampaio. *Direito, Linguagem e Interpretação*. In MACEDO JR. Ronaldo Porto; BARBIERI, Catarina Helena Cortada (Org.). *Direito e Interpretação: racionalidades e instituições*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 103-119.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. *Comentários à Constituição*. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1991 *apud* MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 12 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

\_\_\_\_\_, *Curso de Direito Constitucional*. 38 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_, *Direitos Humanos Fundamentais*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_, *Estado de Direito e Constituição*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_, *Princípios Fundamentais do Direito Constitucional*. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FIGUEIREDO, Nelson Lopes de. *O Estado Infrator*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FISCHER, R.M. *Introdução à Pesquisa Parcerias Intersetoriais*. São Paulo: Centro de Estudos de Administração do terceiro setor (Ceats-USP), s.d.

FISCHER, R.M.; FALCONER, A.P. *Desafios da parceria governo e terceiro setor*. Revista de Administração, v.33, n.1, p.12-19, jan./mar. 1998.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Atos Administrativos*. São Paulo: Saraiva, 1980.

FREEMAN, J. *The private role in public governance*. NYUL Rev. v. 75, 2000.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2004

FUX, Luiz. *Jurisdição Constitucional: Democracia e Direitos Fundamentais*. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GABARDO, Emerson. Papel do Estado e o mito da subsidiariedade. In: NOHARA, Irene Patrícia (Coord.). *Gestão pública dos entes federativos: desafios jurídicos para inovação e desenvolvimento*. São Paulo: Clássica, 2013.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 733 *apud* CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Regime jurídicos dos termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação..* In: MOTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/2014* (versão digital). Belo Horizonte: Editora Fórum 2017.

GRAZZIOLI, Airton *et alli*. *Organizações da sociedade civil, associações e fundações, constituição, funcionamento e remuneração de dirigentes*. São Paulo: Editora Educ, 2015.

GRINOVER, Ada Pellegrini, *O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. O Processo: Estudos e pareceres*. 2ª ed., São Paulo: DPJ, 2009.

GUASTINI, Ricardo. *Das Fontes às Normas*. São Paulo: Quartier Latin. 2005.

GUIMARÃES, Edgar. *Contratação direta*. Curitiba: Editora Negócios Públicos, 2013.

HECKERT, C.R. *Qualidade de serviços nas organizações do terceiro setor*. 2001. 150p. Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

HORBACH, Carlos Bastide. *Teoria das Nulidades do Ato Administrativo*. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010

HUDSON, M. *Administrando organizações do terceiro setor: o desafio de administrar sem receita*. Trad. de James F. Sunderland Cook. São Paulo: Makron Books, 1999.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_, *Curso de direito administrativo*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010.

KAMIKURA, Akemi. *A efetivação dos direitos humanos: o desafio do direito no atendimento interdisciplinar a vítimas de violência*. 2009. 191p. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2009.

LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. *De contas das organizações da sociedade civil: controle de meio ou de resultados?* In: MOTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/2014* (versão digital). Belo Horizonte: Editora Fórum 2017.

LOPES, Laís de Figueirêdo. *Novo regime jurídico da Lei nº 13.019/2014 e do Decreto Federal nº 8.726/2016: construções, aproximações e diferenças das novas relações de fomento e de colaboração do Estado com organizações da sociedade civil*. In: MOTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/2014* (versão digital). Belo Horizonte: Editora Fórum 2017.

MACCORMICK, Neil, *Argumentação Jurídica e Teoria do Direito*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

\_\_\_\_\_, *Direito, Interpretação e Razoabilidade*. In MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto; BARBIERI, Catarina Helena Cortada (Org.). *Direito e interpretação: racionalidade e instituições*. São Paulo: Saraiva, 2011.

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.

\_\_\_\_\_, *Objeto e natureza das parcerias sociais: limites para a execução privada de tarefas estatais e o novo direito do terceiro setor*. In: MOTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/2014* (versão digital). Belo Horizonte: Editora Fórum 2017.

\_\_\_\_\_, *Objeto e natureza das parcerias sociais: limites para a execução privada de tarefas estatais e o novo direito do terceiro setor*. In: MOTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/2014* (versão digital). Belo Horizonte: Editora Fórum 2017.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Fomento*. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Tratado de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MARRARA, Thiago. *Direito administrativo brasileiro: transformações e tendências*. São Paulo: Editora Almedina, 2014.

\_\_\_\_\_, CESÁRIO, Natália de Aquino. *O que sobrou da autonomia dos Estados e Municípios para legislar sobre parcerias com o terceiro setor?*. In: MOTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/2014* (versão digital). Belo Horizonte: Editora Fórum 2017

MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso*. São Paulo: Hucitec, 1994.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 12 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

\_\_\_\_\_, *O direito administrativo em evolução*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2011.

MELLO JÚNIOR, Luiz R. de. *Privatização e governança empresarial no Brasil*. In: PINHEIRO, Armando Castellar; FUKASAKU, Kiichiro (Ed.). *A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. BNDES, 2000.

MENEGAT, Fernando. *Contratação direta na Lei nº 13.019/2014 – dispensa e inexigibilidade de chamamento público para celebração de termos de colaboração e de fomento*. In: MOTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/2014* (versão digital). Belo Horizonte: Editora Fórum 2017.

MERTON, Robert King. *Social theory and social structure: toward the codification of theory and research*. Glencoe: Free Press, 1949 *apud* SECCHI, Leonardo. *Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública*. Revista Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro

MIRAGEM, Bruno. *A nova Administração Pública e o direito administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MODESTO, Paulo. Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de serviço público, serviços de relevância pública e serviços de exploração econômica para as parcerias público-privadas. In: *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, 2005.

MOREIRA, Eduardo Ribeiro. *Neoconstitucionalismo – a Invasão da Constituição*. 1 ed. São Paulo: Editora Método, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

\_\_\_\_\_, *Curso de direito administrativo*. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

\_\_\_\_\_, *Mutações do direito administrativo revisitadas: novas considerações, avaliação e controle das transformações*. In: MOREIRA NETO, *Mutações do direito público*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2006.

\_\_\_\_\_, *Reforma da ordem econômica e financeira*. Revista de Direito Constitucional e Internacional, vol. 9, 2014

MOREIRA, Egon Bockman; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *A Lei Geral de Licitação – LCL e o Regime Diferenciado de Contratação – RDC*. São Paulo: Malheiros, 2012.

MOTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/2014* (versão digital). Belo Horizonte: Editora Fórum 2017.

MUKAI, Toshio. *Direito administrativo sistematizado*. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

NASSIF, Maria Inês. Entrevista com Bresser Pereira. *Jornal Valor Econômico*, 8 de abril de 2011 *apud* NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocrática: impacto da eficiência na configuração do Direito administrativo brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocrática: impacto da eficiência na configuração do Direito administrativo brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

\_\_\_\_\_, *Burocracia reflexiva*. In: MARRARA, Thiago (org.). *Direito administrativo: transformações e tendências*. São Paulo: Editora Almedina, 2014.

\_\_\_\_\_, *Regime jurídico das organizações da sociedade civil (OSC): benefícios,*

*exigências e vedações*. In: MOTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/2014* (versão digital). Belo Horizonte: Editora Fórum 2017.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Direito do Terceiro Setor*. Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS, Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 1, n. 1, 2007

\_\_\_\_\_, Estado contratual, direito ao desenvolvimento e parceria público-privada. In: TALAMINI, Eduardo *et alli* (Coord.). *Parceria público privada: uma abordagem multidisciplinar*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

\_\_\_\_\_, *Contrato de gestão*. São Paulo: Editora RT, 2008.

\_\_\_\_\_, *Série Pensando o Direito: Estado Democrático de Direito e terceiro setor*. n. 16. Instituto Pro Bono: Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_, MÂNICA, Fernando Borges. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público: termo de parceria e licitação. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo: NDJ, 2005.

OLIVEIRA, Rafael Arruda de. *O chamamento público na Lei Federal nº 13.019/2014: procedimento legal, avanços e retrocessos*. In: MOTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/2014* (versão digital). Belo Horizonte: Editora Fórum 2017.

PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários*. Brasília: Editora Jurídica, 1999.

PANCERI, R. *Terceiro setor: A identificação das competências essenciais dos gestores de uma organização sem fins lucrativos*. 2001. 280p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

PEREIRA, L.C.B.; GRAU, N.C., org. *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PINHEIRO, Armando Castelar *et alli*. *Estruturação de projetos de PPP e concessão no Brasil*. Rio de Janeiro: IFC, 2016.

POZAS, Luis Jordana de. *Ensayo de una teoria del fomento en el derecho administrativo*. Revista de Estudios Políticos, v. 48, 1949.

RAMOS, I.S.; GELINSKI, C.R.O. *Emprego no Terceiro Setor: Opção ou Alternativa: O Caso De Florianópolis*. Revista Integração, v.8, n.51, jun.2005.

RAMOS, Elival da Silva. *A Proteção dos Direitos Adquiridos no Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003.

\_\_\_\_\_, *Controle de Constitucionalidade no Brasil – Perspectivas de Evolução*. São Paulo: Saraiva, 2010.

RESENDE, Tomáz de Aquino; RESENDE, André Costa; SILVA, Bianca Monteiro da. *Roteiro do terceiro setor – associações, fundações e organizações religiosas*. 5 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

RIBEIRO, Jorge Miranda; PIRES, Paria Mota. *Convênios da União: temas polêmicos, doutrina, jurisprudência do TCU e Poder Judiciário, Recomendações*. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 2005.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Terceiro setor*. São Paulo: Malheiros, 2003.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. *Como Decidem as Cortes? – Para uma crítica do direito brasileiro*. São Paulo: FGV, 2013.

SALAMON, Lestes. Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (Org.). *3º setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 93 *apud* SOUZA, Leandro Marins de. *Parcerias entre a Administração Pública e o terceiro setor: sistematização e regulação*. (Tese de Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2010.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. *Avaliação legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor* (Dissertação de Mestrado). São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2008.

SALIONE, Beatriz Camasmie Curiati. *Administração pública por resultados e os contratos de gestão com as organizações sociais: o uso do balanced scorecard como ferramenta de avaliação de desempenho* (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. *Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento*. São Paulo: Editora Cortez, 2014.

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.

SANTOS, Marcela de Oliveira. *Lei nº 13.019/2014: novas regras sobre a remuneração dos dirigentes das organizações da sociedade civil*. In: MOTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/2014* (versão digital). Belo Horizonte: Editora Fórum 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang, *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 11 ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2012.

\_\_\_\_\_, *Dimensões da Dignidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SHAFRITZ, Jay; RUSSEL, E.W. *Introducin public administration*. New York: Longman, 1996.

SILVA, Ana Maria Viegas da. *As organizações da sociedade civil – OSC do terceiro setor no século XXI*. Brasília: Editora Kiron, 2018.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982

SILVA, Maria das Graças Bigal Barboza; SILVA, Ana Maria Viegas da. *Terceiro setor – gestão das organizações da sociedade civil – OSC – ONG, Oscip, OS*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

SOARES, Rogério Ehrhardt. *Direito administrativo*. Porto: Associação Acadêmica da Universidade Lusíada, 1992.

SORACE, Domenico. *La buona amministrazione*. In: RUOTOLO, Marco (Coord.). *La Costituzione há 60 anni: la qualità della vita sessant'anni dopo*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2008. p. 119; FREITAS, Juarez. *Discricionariade administrativa e o direito fundamental {a boa Administração Pública*. 2 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito administrativo das parcerias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SOUZA, Leandro Marins de. *Parcerias entre a Administração Pública e o terceiro setor: sistematização e regulação*. (Tese de Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_, *O plano de trabalho na Lei nº 13.019/2014*. In: MOTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/2014* (versão digital). Belo Horizonte: Editora Fórum 2017.

\_\_\_\_\_, *Parcerias entre a Administração Pública e o terceiro setor: sistematização e regulação*. (Tese de Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_, Terceiro setor e cooperativas sociais: SZAZI, Eduardo (Org.). *Terceiro setor: temas polêmicos 2*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. *Controle estatal das transferências de recursos públicos para o terceiro setor* (Tese de Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2009.

SZAZI, E. *Terceiro setor: Regulação no Brasil*. São Paulo: Peirópolis, 2000.

TAGGART, M. *The province of administrative law determined?* Oxford: Hart Publishing, 1997. p. 3 *apud* GONÇALVES, Pedro Antônio Pimenta da Costa. *Entidades privadas com poderes públicos: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*. Coimbra: Editora Almedina, 2008.

TAVARES, André Ramos. *Paradigmas do Judicialismo Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

TEIXEIRA, Josenir. *Campo de incidência da Lei Federal nº 13.019/2014: contrato de gestão e termo de parceria*. In: MOTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda. *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/2014* (versão digital). Belo Horizonte: Editora Fórum 2017.

TODERO, Roberto Domingos. *Dos convênios da Administração Pública* (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2006.

VALLE, Vanice Lírio do. *Terceiro setor e parcerias com a Administração Pública: desafios ao controle das OSs e OSCIPs*. Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS, Belo Horizonte, ano 2, n. 4

VIOLIN, Tarso Cabral. O “Terceiro Setor” e as cooperativas sociais. In: OLIVEIRA, Gustavo Justino de (Coord.). *Direito do terceiro setor: atualidades e perspectivas*. Curitiba: OAB-PR, 2006.

\_\_\_\_\_, VIOLIN, Tarso Cabral. *Terceiro setor e as parcerias com a Administração Pública: uma análise crítica*. 1 ed. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2015.

ZACANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.