

PANORAMA HISTÓRICO-LEGISLATIVO DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL: DO CONCEITO DE TERCEIRO SETOR À LEI DAS OSCIP

Fernando Borges Mânica

Doutor em Direito do Estado pela USP.
Mestre em Direito do Estado pela UFPR.
Coordenador de Ensino do Instituto
ADVCOM. Advogado e Procurador do
Estado do Paraná.

SUMÁRIO: 1. Apresentação. 2. Classificação em setores: o terceiro entre o primeiro e o segundo. 3. Conceitos de terceiro setor. 4. Desenvolvimento do terceiro setor no Brasil e suas relações com o Estado. 5. O terceiro setor na Constituição de 1988 e as OSCIP. 6. Conclusões e perspectivas. 7. Referências Bibliográficas.

1. Apresentação.

A expressão *terceiro setor*, traduzida do inglês *third sector*,¹ foi difundida a partir da década de setenta e tem sido utilizada pelas ciências sociais para se referir às organizações formadas pela sociedade civil, cujo objetivo não é a busca pelo lucro, mas a satisfação de um interesse social. Costuma-se utilizar a ilustração segundo a qual o terceiro setor situa-se abaixo do primeiro e do segundo setores – Estado e mercado:

PRIMEIRO SETOR – ESTADO
SEGUNDO SETOR – MERCADO
TERCEIRO SETOR

Dessa forma, o uso indiscriminado da expressão acabou por tornar o conceito de terceiro setor albergue para todos os modelos de entidade que não se enquadrem no conceito

¹ De maneira mais ou menos equivalente, para a noção de terceiro setor são utilizadas diversas expressões, com variação de país para país. São as mais conhecidas: *voluntary organizations*, *non-governmental organizations*, *independent sector*, *charities* e *philantropy*.

dos outros dois setores. Essa ausência de uma definição precisa de terceiro setor faz com que sua utilização muitas vezes mais confunda do que explique. Ainda mais se for levado em conta o pensamento predominante, segundo o qual não existe, ainda, no âmbito do sistema normativo brasileiro, uma definição jurídica de terceiro setor.

Nesse cenário, o objetivo deste trabalho é (i) investigar o conceito e a utilidade da expressão terceiro setor, (ii) analisar a evolução histórico-legislativa pátria acerca do tema, (iii) contextualizar a Lei 9.790/99 no cenário constitucional pátrio, e (iv) demonstrar que tal lei oferece os critérios suficientes para uma categorização jurídica do terceiro setor.

Afinal, como disse Genaro CARRIÓ, definições e classificações, para a dogmática jurídica, apenas possuem importância quando variam as normas aplicáveis a esta ou aquela classe, a esta ou aquela categoria, a esta ou aquela espécie.²

2. Classificação em setores: o terceiro entre o primeiro e o segundo.

Como assinalado acima, o terceiro setor é tradicionalmente entendido como a área dentro da qual se encontram todas as entidades que não fazem parte do Estado e do mercado. Nesse viés, difundiu-se a utilização, como referência para classificação no terceiro setor, dos critérios estabelecidos pelo *Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts*,³ editado pela Organização das Nações Unidas, em conjunto com a Universidade John Hopkins.⁴ Segundo tal metodologia, fazem parte do terceiro setor as entidades que detenham, cumulativamente, as seguintes características:

- (i) natureza privada;
- (ii) ausência de finalidade lucrativa;
- (iii) institucionalizadas;
- (iv) auto-administradas; e
- (v) voluntárias.

Tais critérios, como se pode perceber, têm como função comprovar a desvinculação do terceiro setor em face dos demais, de forma que o item (iii) demonstra a existência formal da

² CARRIÓ, Genaro. *Notas sobre Derecho y Lenguaje*. 2.ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1979, p. 99.

³ Em língua portuguesa, *Manual sobre as Instituições sem Fins Lucrativos no Sistema de Contas Nacionais*.

⁴ Nesse sentido, conferir SALAMON, Lester; ANHEIER, Helmut. *The emerging sector: an overview*. Baltimore, 1994.

entidade, indispensável a seu reconhecimento como tal;⁵ os itens (i), (iv) e (v) demonstram que a entidade não faz parte do Estado, sendo sua natureza de direito privado, sua administração própria (sem interferência externa) e sua criação espontânea (não decorrente de determinação legal); e o item (ii) demonstra que a entidade não pertence ao mercado.⁶

Nesse passo, segundo entendimento de alguns autores, como Augusto de FRANCO, nem todas as entidades do terceiro setor possuem finalidade pública.⁷ Assim, segundo essa corrente de pensamento, “(...) grande parte do setor é composta por organizações com fins coletivos privados, como uma organização para observação de pássaros tropicais (...) ou aquelas que cultivam orquídeas (...) ou ainda grupos literários ou artísticos”.⁸ No mesmo sentido, na opinião de Elizabete FERRAREZI, “generalizar que o Terceiro Setor tem origem privada e finalidade pública constitui um dos equívocos mais comuns, dado que nele estão abrangidas também organizações que perseguem interesses privados (...)”⁹

⁵ Como cediço, apenas possuem relevância jurídica os entes institucionalizados, dotados de personalidade jurídica e aptos a exercer direitos e contrair obrigações. A característica da institucionalização é importante para diferenciar as entidades do terceiro setor dos movimentos sociais. Enquanto aquelas são institucionalizadas; estes, como regra, não o são. Segundo Orlando GOMES, a personalidade é um atributo jurídico conferido pelo ordenamento a todos os seres humanos, tornando-os sujeitos capazes de adquirirem direitos e obrigações (GOMES, Orlando. *Introdução ao Direito Civil. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996*, p. 141). No direito romano, o reconhecimento da personalidade jurídica dependia de certas condições, como o estado de liberdade, de cidadania e de chefe de família. Para o direito moderno, como destaca Francisco AMARAL, a “(...) pessoa passa a ser sinônimo de homem e de sujeito de direito” (AMARAL, Francisco. *Direito Civil: Introdução. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000*, p. 215). A personalidade atribuída à pessoa jurídica consiste no exercício, pelo grupo, da atividade jurídica tal como se ele fosse uma pessoa natural. Segundo GOMES, “(...) tal personificação é admitida quando se apresentam os pressupostos necessários à subjetivação dos interesses para cuja realização os indivíduos se associam” (GOMES, Orlando. *Introdução ao Direito Civil. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996*, p. 186-188).

⁶ Encontra-se na legislação brasileira mais de uma definição de entidade *sem fins lucrativos*, todas elas referentes à vedação da distribuição de benefício financeiro entre os integrantes da entidade. Nos termos do § 1º do artigo 1º da Lei 9.790, de 23 de março de 1999, encontra-se que: “para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.” Em sentido equivalente, de acordo com o § 3º do artigo 12 da Lei 9.532, de 10 de dezembro de 1997, “considera-se entidade sem fins lucrativos a que não apresente superávit em suas contas ou, caso o apresente em determinado exercício, destine referido resultado, integralmente, à manutenção e ao desenvolvimento dos seus objetivos sociais” (Redação dada pela Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998).

⁷ FRANCO, Augusto de. *A questão do fim público das organizações do terceiro setor*. In: Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil. São Paulo: PNUD/IPEA, 1997, p. 6.

⁸ COELHO, Simone Tavares. *Terceiro Setor: um estudo comparado entre o Brasil e os Estados Unidos*, p. 59.

⁹ FERRAREZI, Elizabete. *OSCIP: Saiba o que são organizações da sociedade civil de interesse público*. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2002, p. 15-16.

De acordo com essa visão, aquelas entidades que visam ao benefício mútuo,¹⁰ seja ele artístico, cultural, social ou esportivo, desde que não possuam como escopo formal a obtenção de lucro financeiro, fazem parte do terceiro setor. Segundo tal ponto de vista, ter-se-ia:

PRIMEIRO SETOR – ESTADO
SEGUNDO SETOR – MERCADO
TERCEIRO SETOR – (TODO O RESTO)

Entretanto, para a dogmática jurídica, a adoção de um conceito de terceiro setor correspondente à totalidade das entidades sem fins lucrativos é inútil, pois a tal categoria não corresponde um regime jurídico próprio, já que o universo das entidades constituídas sem fins lucrativos envolve uma multiplicidade de ações, objetivos e interesses, cada qual sujeito a determinado conjunto de normas jurídicas.

A consagração de tal noção, ampla e irrestrita, implica percorrer um caminho antevisto por Ruth CARDOSO: “*É possível que o conceito de Terceiro setor deva seguir o mesmo percurso histórico que foi trilhado pela noção de Terceiro Mundo. Pode ser que sua diferenciação interna se acentue de tal forma que, no futuro, essa designação já não sirva como conceito unificador e identificador.*”¹¹ (g. n.)

Portanto, no cenário institucional pátrio, a conclusão deve ser outra. Terceiro setor não deve ser entendido como um conceito amplo e residual. Afinal, a expressão tomou relevo como agente social e como categoria jurídica, justamente em face de sua importância como esfera de ação localizada **entre** o Estado e o mercado. Nas palavras de Ruth CARDOSO, “(...) o conceito de Terceiro Setor descreve um espaço de participação e experimentação de novos modelos de pensar e agir sobre a realidade social. Sua afirmação tem o grande mérito de **romper com a dicotomia entre o público e o privado**, na qual o público era sinônimo de estatal e o privado, de empresarial”¹² (g. n.).

É exatamente essa a questão a ser levada em conta. O terceiro setor não se encontra acima ou abaixo, antes ou depois dos demais setores; mas **entre** o Estado e o mercado. Hoje,

¹⁰ São consideradas entidades de *benefício mútuo* aquelas atendem aos *interesses egoísticos* de seus próprios membros (natureza endógena); e são entendidas como entidades de *benefício público* aquelas que possuem como objetivo primordial favorecer indivíduos externos a seus quadros sociais (natureza exógena).

¹¹ CARDOSO, Ruth. *Fortalecimento da sociedade civil*. In: IOSCHPE, E. B. (org.). *Terceiro Setor: Desenvolvimento Social Sustentado*. 2. ed. São Paulo: GIFE/Paz e Terra, 2000, p. 8

¹² CARDOSO, Ruth. *Fortalecimento da sociedade civil*. In: IOSCHPE, E. B. (org.). *Terceiro Setor: Desenvolvimento Social Sustentado*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 8.

a dicotomia público/privado, Estado/sociedade, tornou-se menos nítida, de forma que o quadro deve ser visualizado da seguinte forma:

ESTADO - ESTADO - PÚBLICO
SOCIEDADE - TERCEIRO SETOR - PÚBLICO
SOCIEDADE - MERCADO - PRIVADO

Nesse sentido, para Vital MOREIRA, “*trata-se de um setor intermediário entre o Estado e o mercado, entre o sector público e o privado, que compartilha de alguns traços de cada um deles*”.¹³ Na mesma linha, Diogo Figueiredo MOREIRA NETO analisou a função dos entes da sociedade civil organizada, de forma a inseri-los na categoria denominada *entes intermédios*. Segundo o autor, vem ocorrendo um processo de *delegação social*, caracterizado como a transferência de serviços de interesse público “(...) *em favor de entes criados por ela própria sociedade, dedicados à colaboração no atendimento de interesses legalmente considerados como públicos*.”¹⁴

Portanto, o terceiro setor corresponde àquela parte do setor privado com características próprias e definidas. Ele que atua com objetivo não egoístico do proveito próprio, mas com objetivo de colaborar com o interesse geral da sociedade.¹⁵ Nesse raciocínio, portanto, partindo da dicotomia público/privado, pode-se verificar que as entidades de fins coletivos restritos aos seus integrantes, não fazem parte do terceiro setor, pois sua atividade é voltada não para o público, mas para o privado.

Nesse diapasão, Luiz Carlos BRESSER PEREIRA e Nuria Cunill GRAU fazem a distinção entre público, privado e corporativo nos seguintes termos: “*O público, entendido como o que é de todos e para todos, se opõe tanto ao privado, que está voltado para o lucro ou para o consumo, como ao corporativo, que está orientado para a defesa política de*

¹³ MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 33.

¹⁴ MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 129-130. Segundo o autor, são considerados entes intermédios “(...) *quaisquer tipos de sociedade, não importa que denominação se lhes dê, que ‘se colocam como centros de vida e de ação sociais, interna e externa, no âmbito da mais vasta sociedade estatal’, entendido o próprio Estado como entidade mais extensa e geral de todas*” (MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 130).

¹⁵ Por tal motivo (finalidade pública como requisito essencial do terceiro setor) Luiz Carlos BRESSER PEREIRA e Nuria Cunill GRAU preferem a expressão *setor público não-estatal* a terceiro setor (BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Entre o Estado e o Mercado: o Público Não-estatal*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria (organizadores). In: *O Público não Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 16-17).

interesses setoriais ou grupais (sindicatos ou associações de classe ou de região) e para o consumo coletivo (clubes)”.¹⁶

Norberto BOBBIO, ao tratar de um dos significados da distinção público/privado, explica que: “(...) por ‘público’ se entende aquilo que é manifesto, aberto ao público, feito diante de espectadores, e por ‘privado’, ao contrário, aquilo que se diz ou se faz num restrito círculo de pessoas e, no limite, em segredo”.¹⁷ No mesmo sentido, para Celso LAFER, a dicotomia público/privado pode ser entendida de duas maneiras: “na primeira, público é o que afeta todos ou a maioria, sendo portanto, o comum, que se contrapõe ao privado, visto como o que afeta a um ou a poucos; na segunda, público é o que é acessível a todos, em contraposição ao privado, encarado como aquilo que é reservado e pessoal”.¹⁸

Assim, é lícito sustentar que entidades criadas para desenvolver atividades em benefício de um círculo restrito de pessoas possuem caráter privado, como se pode visualizar do quadro:

ESTADO – FINALIDADE PÚBLICA – PRIMEIRO SETOR
SOCIEDADE CIVIL – FINALIDADE PÚBLICA – TERCEIRO SETOR
SOCIEDADE CIVIL – FINALIDADE PRIVADA (CORPORATIVA) – SEGUNDO SETOR
SOCIEDADE – FINALIDADE PRIVADA (LUCRATIVA) – SEGUNDO SETOR

Portanto, interesse corporativo é interesse privado. Dessa forma, o requisito da finalidade não lucrativa não basta para a categorização do terceiro setor. Além da vedação à distribuição de lucro, a entidade deve ter finalidade pública, o que implica ausência de atuação em proveito próprio.

3. Conceitos de terceiro setor.

Afastadas do terceiro setor as entidades que desenvolvem atividades de interesse de cunho corporativo (pois inseridas no segundo setor), o problema a ser superado para que se chegue ao conceito de terceiro setor é a definição de quais são os critérios para que se verifique se determina entidade possui finalidade pública.

¹⁶ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. *Entre o Estado e o mercado: O público não-estatal*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (org.). *O Público não-estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 21.

¹⁷ BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003, p. 27-28.

¹⁸ LAFER, Celso. *A ruptura totalitária e a reconstrução dos direitos humanos. Um diálogo com HANNAH ARENDT*. São Paulo: Autor, 1988, p. 243.

Nessa perspectiva, como aduziu Augusto de FRANCO, pode-se afirmar que possuem fins efetivamente públicos apenas aquelas organizações que desenvolvem atividades de interesse público, e “(...) *isso inclui somente dois subconjuntos: (1) o daquelas organizações complementares ou suplementares à atuação do Estado na prestação de serviços públicos; e (2) o daquelas organizações que promovem desde pontos de vista situados na Sociedade Civil, a advocacy – isto é, a defesa de direitos e construção de novos direitos – e a promoção de atividades teóricas e práticas em torno de temas de interesse geral, difuso e comum (...)*”.¹⁹

No primeiro grupo, encontram-se as entidades referidas por Maria Sylvia DI PIETRO, como o conjunto de “*pessoas privadas que exercem função típica (embora não exclusiva do estado), como as de amparo aos hipossuficientes, de assistência social, de formação profissional*”.²⁰ Segundo a autora, “*exatamente por atuarem ao lado do Estado, recebem a denominação de entidades paraestatais; **nessa expressão podem ser incluídas todas as entidades integrantes do chamado terceiro setor (...)***”²¹ (g. n.)

No segundo grupo encontram-se as entidades que desenvolvem atividades de defesa e promoção de direitos e valores. Tais entidades não colaboram com o Estado no oferecimento à população de serviços de interesse geral, sendo que seu caráter público reside justamente no exercício de pressão sobre o Estado e, por vezes, sobre a própria sociedade com vistas a que eles reconheçam e respeitem direitos fundamentais, sejam eles positivados ou não. Tal característica de parte das entidades do terceiro setor não passou despercebida por Odete MEDAUAR, segundo a qual, “*a partir da década de 90 do século X, a tendência mundial por mais democracia abriu amplo espaço para a sociedade civil, crescendo o número de associações, que passaram a ser conhecidas como ONGs – organizações não governamentais, ou sob o nome de **terceiro setor**. Tais grupos exercem pressões sobre órgãos e poderes estatais, na busca de reconhecimento e realização dos interesses que defendem*”²² (g. n.)

¹⁹ FRANCO, Augusto de. *A Reforma do Estado e o Terceiro Setor*. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; e SOLA, Lourdes (orgs). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Editora da UNESP, Brasília: ENAP, 1999. p. 286.

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Z. *Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 399.

²¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Z. *Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 399.

²² MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 112.

A doutrina jurídica pátria que se dedicou ao tema tem, de maneira mais ou menos equivalente, adotado o conceito de terceiro setor restrito ao conjunto de entidades que desenvolvem tais atividades.

Segundo Gustavo Justino de OLIVERA, fazem parte do terceiro setor “*o conjunto de atividades voluntárias, desenvolvidas por organizações privadas não-governamentais e sem ânimo de lucro (associações ou fundações), realizadas em prol da sociedade, independentemente dos demais setores (Estado e mercado), embora com eles possa firmar parcerias e deles possa receber investimentos (públicos e privados)*”.²³ Para Egon Bockmann MOREIRA, o terceiro setor é formado por “*peças jurídicas de direito privado, submetidas espontaneamente ao influxo (ao menos parcial) de regras de direito público, que desenvolvem atividades de interesse social (não-exclusivas de Estado), com o apoio da Administração*”.²⁴ No mesmo tom, segundo Maria Nazaré Lins BARBOSA, “*o Terceiro Setor corresponde ao espaço institucional das organizações privadas, sem fins lucrativos, voltadas para finalidades públicas ou sociais*”.²⁵

Alguns autores apresentaram conceito de terceiro setor levando em conta o aspecto específico da prestação de serviços. Nessa linha, para Sílvio Luiz da ROCHA, “*os entes que integram o terceiro Setor são entes privados, não vinculados à organização centralizada ou descentralizada da Administração Pública, mas que não almejam, entretanto, entre seus objetivos sociais, o lucro e que prestam serviços em áreas de relevante interesse social e público*”.²⁶ Em sentido próximo, na opinião de Tomás de Aquino RESENDE, “*Terceiro Setor é aquele que congrega as organizações que, embora quase sempre prestem serviços públicos, produzam ou comercializem bens e serviços, não são estatais, nem visam lucro financeiro para os associados ou administradores com os empreendimentos efetivados, estando incluídas aqui, portanto, as associações e fundações*”.²⁷

Outros autores, apresentaram conceitos ainda mais restritos, delimitando a própria área atuação das entidades. Para Eduardo SZAZI, terceiro setor refere-se ao “*(...) conjunto de agentes privados com fins públicos, cujos programas visavam atender direitos sociais básicos*

²³ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. *Estado contratual, direito ao desenvolvimento e parceria público-privada*, 2005 (mimeo.).

²⁴ MOREIRA, Egon Bockmann. *Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e seus ‘Vínculos Contratuais’ com o Estado*. Informativo de Licitações e Contratos – ILC, Curitiba, n. 97, p. 184-193, mar. 2002, p. 185-186.

²⁵ BARBOSA, Maria Nazaré L. *A Experiência dos Termos de Parceria entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público*. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 489.

²⁶ ROCHA, Sílvio Luís F. *Terceiro Setor*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 13.

²⁷ RESENDE, Tomás de Aquino. *Roteiro do Terceiro Setor*. 2. ed. Belo Horizonte: Newton Paiva, 2003, p. 20.

e combater a exclusão social e, mais recentemente, proteger o patrimônio ecológico brasileiro".²⁸ Da mesma forma, para Andréa NUNES, formam o terceiro setor o "*conjunto de organizações de origem privada e finalidade não lucrativa, cujo objetivo é promover o bem estar social através de ações assistenciais, culturais e de promoção da cidadania*".²⁹ Na mesma direção, no entendimento de Leandro Marins de SOUZA, terceiro setor envolve as atividades de promoção de uma categoria de direitos: os direitos sociais. Nas palavras do autor, a expressão corresponde a "*(...) toda ação, sem intuito lucrativo, praticada por pessoa física ou jurídica de natureza privada, como expressão da participação popular, que tenha por finalidade a promoção de um direito social ou seus princípios*".³⁰

O autor que ora subscreve também já se manifestou acerca do tema, tendo conceituado terceiro setor como o "*conjunto das pessoas jurídicas de direito privado, constituídas de acordo com a legislação civil sob a forma de associações ou fundações, as quais desenvolvam (i) atividades de defesa e promoção de quaisquer direitos previstos pela Constituição ou (ii) prestem serviços de interesse público*".³¹

Tal conceito foi apresentado com vistas à precisão e abrangência, de forma a fazer menção às duas hipóteses de atuação das entidades do terceiro setor e não excluir do conceito entidades que efetivamente dele fazem parte. Entretanto, da análise ora promovida entende-se que é possível aprimorá-lo. De um lado, pela exclusão da menção expressa à forma associativa e fundacional de pessoa jurídica, haja vista a possibilidade de serem criadas novas modalidades de pessoas jurídicas sem fins lucrativos e com finalidade pública;³² e pela inclusão do requisito da voluntariedade, a fim de excluir do conceito aquelas entidades criadas por força de lei, o que as torna vinculadas de maneira mais próxima ao Estado do que à

²⁸ SZAZI, Eduardo. *Terceiro Setor – Regulação no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Peirópolis, 2003, p. 22.

²⁹ NUNES, Andréa. *Terceiro setor – Fiscalização e outras formas de controle*. Recife: Nossa Livraria, 2002, p. 23.

³⁰ SOUZA, Leandro M. *Tributação do Terceiro Setor no Brasil*. São Paulo: Dialética, 2004, p. 96.

³¹ MÂNICA, Fernando Borges. *Terceiro Setor e Imunidade Tributária*. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 65.

³² Nesse contexto, possui relevância a discussão acerca das cooperativas sociais, criadas pela Lei n. 9.867, de 10 de novembro de 1999. Tais entidades, nos termos do artigo 1º de sua lei de regência, são constituídas com a finalidade de inserir pessoas em desvantagem no mercado, por meio do trabalho. Fundamentam-se no interesse geral da comunidade em promover a pessoa humana e a integração social dos cidadãos. Portanto, não obstante sua natureza de cooperativa, a finalidade das cooperativas sociais não é meramente o de proporcionar aos cooperados benefício econômico, como no caso das outras modalidades de cooperativas reguladas pelas Lei n. 5.764/71, e sim, a inclusão social e econômica. Dessa forma, considerando que é permitida a participação de quaisquer pessoas em situação de desvantagem (deficientes físicos e sensoriais, deficientes psíquicos e mentais, pessoas dependentes de acompanhamento psiquiátrico permanente, egressos de hospitais psiquiátricos, dependentes químicos, egressos de prisões, condenados a penas alternativas à detenção, e adolescentes em idade adequada ao trabalho e situação familiar difícil do ponto de vista econômico social ou afetivo) como cooperados, pode-se concluir que a cooperativa social compõe o terceiro setor.

sociedade civil.³³ De outro lado, pela referência não a qualquer direito previsto formalmente pelo texto constitucional, mas aos direitos fundamentais, noção que melhor se coaduna ao interesse defendido pelas entidades do terceiro setor.³⁴

Assim, entende-se lícito conceituar terceiro setor como o conjunto de pessoas jurídicas de direito privado, de caráter voluntário e sem fins lucrativos, que (i) desenvolvam atividades de defesa e promoção dos direitos fundamentais ou (ii) prestem serviços de interesse público.

4. Desenvolvimento do terceiro setor no Brasil e suas relações com o Estado.

Como visto, a expressão terceiro setor é recente e a abrangência do conceito encontra-se em fase de consolidação. Entretanto, pode-se verificar que entidades com características correspondentes ao conceito de terceiro setor sempre existiram, em maior ou menor grau, em todas as manifestações de vida social organizada conhecidas.

No mundo moderno, importante exemplo de associativismo encontra-se na sociedade americana, como descreveu Aléxis de TOCQUEVILLE em meados do século XIX.³⁵ Lá, a sociedade organizou-se antes do Estado, de forma que o protagonismo e mobilização social tornaram-se nota característica daquele país. A sociedade americana estruturou-se sob a forma das treze colônias, depois conquistou sua independência para então constituir o Estado americano.

No caso brasileiro, o processo foi o inverso. O modelo de colonização de exploração oligárquico-exportador aqui implantado fez com que primeiro fosse criado o Estado, com

³³ Como é o caso dos serviços sociais autônomos, adiante mencionados.

³⁴ A menção aos direitos fundamentais mais bem descreve a vinculação das entidades do terceiros setor ao interesse geral da sociedade (caráter público de sua atuação). Segundo José Afonso da SILVA, com base na Constituição de 1988, os direitos fundamentais podem ser classificados em cinco grupos: (i) direitos individuais (art. 5º); (ii) direitos à nacionalidade (art. 12); (iii) direitos políticos (art. 14 a 17); (iv) direitos sociais (art. 6º e 193 e ss.); (v) direitos coletivos (art. 5º); e (vi) direitos solidários (art. 3º e 225) (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 183). Os direitos fundamentais são direitos históricos, decorrentes da luta em defesa de novas liberdades em face de velhos poderes estabelecidos, de modo que tornou-se difundida sua classificação em gerações ou dimensões (BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 5). Os direitos fundamentais de **primeira dimensão** possuem caráter individualista e referem-se uma abstenção do Estado; dele fazem parte os direitos à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade, à participação política, entre outros direitos que passaram a serem referidos genericamente como direitos civis e direitos políticos. Na **segunda dimensão** encontram-se os direitos sociais, culturais e econômicos (v. g. direitos à saúde, à educação, ao trabalho, à assistência social); para sua realização é necessária intervenção positiva. Os **direitos fundamentais de terceira dimensão**, expressam valores atinentes à solidariedade e à fraternidade, de forma que se consideram dessa dimensão os direitos relativos (i) ao desenvolvimento, (ii) à autodeterminação dos povos, (iii) à paz, (iv) ao meio ambiente e à qualidade de vida, (v) à conservação e utilização do patrimônio comum da humanidade – histórico e cultural, (vi) à comunicação. Alguns autores mencionam ainda **direitos de quarta dimensão**, como o direito à democracia, à informação e ao pluralismo.

³⁵ TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

estrutura e interesses próprios, e depois a sociedade. Tal condição, aliada à grande extensão do território brasileiro fez da mobilização social no Brasil durante os primeiros três séculos praticamente nula. Tanto isso é verdade que se tornou célebre a afirmação do francês Louis COUTY no final do século XIX, a propósito do processo de abolição da escravatura e proclamação da República: “*o Brasil é um país sem povo*”.³⁶

Durante esse período, desde meados do século XVI, a prestação de serviços de interesse público ficou restrito à atuação da igreja católica, sobretudo por meio das Confrarias e Irmandades, as quais, posteriormente ganharam companhia de entidades criadas por outras igrejas e de associações de imigrantes.

Com relação à atuação de grupos sociais na defesa e promoção de direitos e interesses, há registros históricos de movimentos não organizados e não duradouros, com destaque para a defesa de idéias abolicionistas, na segunda metade do século XIX.

No século XX, a situação teve sensível alteração. No cenário social, a urbanização e industrialização fizeram com que surgissem numerosas associações profissionais, associações de classe e sindicatos. A ausência de uma legislação trabalhista tornou comum a criação de associações de auto-ajuda, com objetivo de prover assistência aos trabalhadores em caso de acidente, desemprego ou morte. No campo institucional, com a Constituição de 1934, o Estado brasileiro assumiu o modelo de **Estado social**, passando a voltar sua atuação também para a área econômica e social.³⁷ Ocorreu, assim, uma aproximação entre Estado e sociedade, caracterizada por um movimento de “(...) *socialização do Estado e estadualização da sociedade*”,³⁸ ou de “(...) *absorção da Sociedade pelo Estado, isto é, a politização de toda a Sociedade*”.³⁹

Na década de 30, durante o governo de Getúlio Vargas, importantes transformações ocorreram. Em primeiro lugar, urge destacar a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e o surgimento da legislação trabalhista e previdenciária, a qual fez diminuir o número de associações de auto-ajuda criadas com tais objetivos. De outro lado, a regulamentação dos sindicatos, fez com que os mesmos passassem e sofrer forte influência

³⁶ COUTY, Louis. *A escravidão no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Ruy Barbosa, 1988.

³⁷ Como explicou Carlos Ari SUNDFELD, nesse período, “(...) *em um primeiro plano, aparecem os chamados direitos sociais (...) de outro lado, o indivíduo adquire o direito de exigir certas prestações positivas do Estado (...) e por fim, (...) o Estado passa a atuar como agente econômico, substituindo os particulares e tomando a si a tarefa de desenvolver atividades reputadas importantes ao crescimento (...)*” (SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 55).

³⁸ NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma Teoria do Estado e do Direito: do Estado de Direito liberal ao Estado social e democrático de Direito*, Coimbra: Coimbra Editora, 1987, p. 197.

³⁹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 231.

do poder executivo, de modo a perder sua independência e força como agente de defesa dos interesses de seus associados. Além disso, no período ditatorial, a partir de 1937, as associações de defesa de direitos passam a ser perseguidas pelo Estado.

Como expressão do modelo intervencionista de Estado, foram criadas nessa época empresas públicas para atuação na área econômica, bem como foi ampliado o aparato estatal destinado à prestação de serviços sociais, com a construção e ampliação de escolas e hospitais públicos. Em 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência – LBA, com o objetivo de prestar, diretamente ou em colaboração com outras entidades, serviços de assistência social.⁴⁰ Foram instituídos também nesse período, por determinação legal os denominados *serviços sociais autônomos*, pessoas jurídicas de direito privado, mantidas por contribuições sociais e dotação orçamentária, com o objetivo de prestar educação profissional e assistência aos cidadãos vinculados ao setor produtivo.⁴¹

No que se refere à relação das entidades do terceiro setor com o Estado, desde o final da década de 20, as entidades prestadoras de serviços de interesse público recebiam auxílio do Estado por meio de pedidos endereçados ao Presidente da República, o qual concedia os recursos com base em critérios pouco definidos. Utilizava-se para tanto recursos advindos da chamada *contribuição de caridade*, cobrada sobre a importação de bebidas alcoólicas.⁴²

Em 1931, foi criada a *Caixa de Subvenções*,⁴³ a partir da qual o Ministério da Justiça passou a desempenhar a função de análise e fiscalização dos pedidos de subvenção social a partir de critérios previamente definidos.⁴⁴

⁴⁰ A LBA foi criada pela Lei n. 4.830, de 1 de outubro de 1942 e teve sua atuação em quase todos os municípios do país. Em 1969 foi transformada em Fundação, vinculada ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social, sendo extinta em 1995, quando foi criado o Conselho Comunidade Solidária, órgão governamental composto por uma Secretaria Executiva, encarregada de coordenar ações governamentais de combate à fome e à pobreza, e por um Conselho Consultivo, com competência para propor e opinar sobre ações governamentais na área social. De todo modo, é importante ressaltar que o Conselho Comunidade Solidária não substituiu a LBA em suas atribuições, as quais passaram a ser desempenhadas, em grande parte, pela Secretaria Nacional de Assistência Social, vinculada ao Ministério da Previdência.

⁴¹ Em nível federal foram criadas a partir desse período as entidades do chamado *sistema S*, como o SENAI, SESI, SESC, SENAC, SEBRAE, SENAR, SET, SENAT e, mais recentemente a Associação das Pioneiras Sociais.

⁴² Decreto presidencial n. 5.432, de 10 de janeiro de 1928.

⁴³ Decreto Lei n. 20.351, de 31 de agosto de 1931.

⁴⁴ Surgem, assim, as subvenções sociais, cuja fonte de recursos permanece na contribuição de caridade até 1935, quando passam a contar com créditos orçamentários adicionais. Finalmente a partir da Lei 1.493, de 13 de dezembro de 1951, passam a ser previstas no orçamento geral da República. Hoje, subvenção social, de acordo com a definição trazida pelo inciso VIII, do artigo 1º, da Instrução Normativa n. 1/97, da Secretaria do Tesouro Nacional, é definida como a *transferência que independe de lei específica, a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, com objetivo de cobrir despesas de custeio*.

Finalmente, em 1938 foi criado o Conselho Nacional do Serviço Social – CNSS,⁴⁵ consolidando a aliança entre o Estado e as entidades prestadoras de serviços de interesse público nas áreas da assistência social, saúde e educação. Originariamente vinculado ao Ministério da Educação e da Saúde, o CNSS tinha como atribuições a regulamentação da assistência social no país, aí incluídas educação e saúde, bem como a avaliação de pedidos de subvenções, para posterior aprovação pelo Ministério e homologação pela Presidência da República. Entretanto, dada enorme demanda por recursos públicos pelas entidades, esta se tornou a principal atividade do CNSS: analisar pedidos de subvenção.

Também nesse período surgiu a Lei 91, de 28 de agosto de 1935, até hoje vigente, instituindo a conhecida *declaração de utilidade pública*. Trata-se de um reconhecimento do poder público federal às entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, constituídas no país, que não remuneram seus dirigentes, que estejam em efetivo funcionamento e sirvam desinteressadamente à coletividade.⁴⁶ A vedação à vinculação de qualquer benefício decorrente do título de utilidade pública consta expressamente da Lei 91/35.⁴⁷

Em 1951 o CNSS passou a não apenas analisar pedidos de subvenção, mas a gerenciar o denominado Registro Geral de Instituições.⁴⁸ Surgiu assim o também conhecido *registro no CNSS*, o qual acabou se tornando requisito para a concessão de benefícios fiscais às entidades prestadoras de serviços de interesse público.⁴⁹

Em 1959, foi oficializada a possibilidade de isenção fiscal da contribuição à previdência social, sendo que a lei instituidora do benefício determinou que teriam acesso à isenção, apenas as entidades dotadas do *certificado de fins filantrópicos*.⁵⁰ Surgiu nesse momento mais uma atribuição ao CNSS: fornecer o *certificado de fins filantrópicos*. Além disso, nos

⁴⁵ Decreto Lei 525, de 1º de julho de 1938.

⁴⁶ Artigo 1º da Lei 81, de 28 de agosto de 1935.

⁴⁷ Artigo 3º: “*Nenhum favor do Estado decorrerá do título de utilidade pública, salvo garantia do uso exclusivo, pela sociedade, associação ou fundação, de emblemas, flâmulas, bandeiras ou distintivos próprios, devidamente registrados no Ministério da Justiça e da menção ao título concedido*”.

⁴⁸ Lei 1.493, de 13 de dezembro de 1951.

⁴⁹ A Constituição de 1934, em seu artigo 154, pela primeira vez determinou a vedação de tributação sobre os estabelecimentos particulares de educação gratuita, oficialmente considerados idôneos. A Carta Constitucional de 1946 estendeu o benefício, prevendo, em seu artigo 31, imunidade tributária a *instituições de educação e de assistência social, desde que suas rendas sejam aplicadas integralmente no país para os respectivos fins*. No final da década de 30, começaram a ser previstas isenções a entidades prestadoras de serviços sociais, as quais foram consolidadas pelo Decreto-lei 5844/43. Em seguida, uma série de isenções e a possibilidade de dedução do imposto devido no caso de doações foram previstas pela legislação federal, **mas agora com a exigência de que as entidades beneficiárias possuíssem o certificado no CNSS (Lei 2.756/56 e Lei 3.470/58) ou o título de utilidade pública** (Decreto 3.830/60).

⁵⁰ Lei 3.577, de 4 de julho de 1959.

termos da Lei 3.577/59, determinou-se como exigência para obtenção do certificado de fins filantrópicos, a obtenção prévia do título de utilidade pública, consolidando o processo de desvirtuamento da finalidade de tal qualificação.

Ao cabo desse período, até a Constituição de 1988, pode-se perceber uma importante expansão no número de entidades associativas de benefício mútuo e de defesa de direitos (exceto nos períodos autoritários), independentes do apoio estatal. De outro lado, é possível verificar aumento da participação do Estado na prestação direta de serviços de interesse público, bem como a proximidade entre o Estado e as entidades prestadoras de tais serviços, com base na outorga de títulos e certificados.

5. O terceiro setor na Constituição de 1988 e as OSCIP.

No período de redemocratização, que culminou com a Constituição de 1988, despontaram dois fenômenos sociais opostos.

De um lado houve a desmoralização dos mecanismos de relação entre o Estado e as entidades prestadoras de serviços de interesse público. O termo *pilantropia* passou a ser utilizado para se referir ao conjunto de entidades detentoras do título de utilidade pública e do certificado de fins filantrópicos, os quais passaram a ser o passaporte indispensável e suficiente para uma série de benefícios oferecidos pelo poder público. Episódio marcante nesse processo de desmoralização, já na vigência da Constituição de 1988, foi o denominado escândalo dos anões do orçamento, pelo qual se teve escancarado o processo de influência política e corrupção que dominavam os mecanismos de registro no CNSS,⁵¹ emissão de certificados de fins filantrópicos, e destinação das subvenções pela comissão de orçamento do Congresso Nacional.

De outro lado, ocorreu a explosão no número de movimentos associativos em nível nacional e internacional. No âmbito externo, com o movimento de globalização, tomaram corpo grandes entidades supranacionais de defesa e promoção de direitos como o meio-ambiente, democracia e paz. No espectro interno, com o próprio processo de redemocratização, com importante participação da ala da igreja católica inspirada pela Teologia da Libertação, ganharam relevo movimentos sociais estruturados das mais diversas naturezas. Como resposta à pressão de tais entidades, internas e internacionais, surgiu

⁵¹ O Conselho Nacional do Serviço Social – CNSS – foi extinto pela Lei . 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (denominada Lei Orgânica da Assistência Social), sendo criado em seu lugar o Conselho Nacional da Assistência Social.

também no setor empresarial um movimento denominado *responsabilidade social corporativa*.⁵²

Nesse contexto foi promulgada a Constituição Federal de 1988, a qual, pela primeira vez de maneira expressa, atribuiu também à sociedade civil, por meio de organizações privadas sem fins lucrativos, o dever de contribuir para a consecução dos objetivos do Estado brasileiro.⁵³

Já sob a égide da nova Constituição, o agravamento da crise do Estado, especialmente no que se refere à ineficiência na prestação de serviços públicos, trouxe a necessidade de mudança na atuação estatal, o que foi promovido em solo pátrio por uma série de reformas nos níveis constitucional e infraconstitucional. Para tanto, foi criado o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, idealizado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE e direcionado a alcançar maior efetividade e eficiência nas

⁵² O movimento da responsabilidade social empresarial pode ser compreendido como uma estratégia de sustentabilidade dos negócios privados, em que as organizações privadas lucrativas passam a contemplar em suas atividades diversos efeitos não-econômicos (social, ambiental, cultural, entre outros), agregando assim valores sociais às atividades comerciais por elas desenvolvidas. Sobre o tema e suas implicações na conceituação do interesse público, cf. MÂNICA, Fernando; OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Empresas e investimento social. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 06 ago. 2002, p.13.

⁵³ Podem-se transcrever, dentre outros, os seguintes dispositivos constitucionais que demonstram tal orientação:

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º - As **instituições privadas** poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as **entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos**.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a **entidades beneficentes e de assistência social**;

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a **colaboração da sociedade**, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a **escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas**, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

Art. 216 (...)

§ 1º - O Poder Público, com a **colaboração da comunidade**, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

Art. 227. É dever da família, **da sociedade** e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 1º - O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a **participação de entidades não governamentais** e obedecendo os seguintes preceitos: (G. N.).

atividades da Administração Pública, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.

O Plano de Reforma do Estado adotou um modelo conceitual, baseado na distinção de quatro setores específicos de ação estatal, conforme a natureza de suas atividades, associando-os a três modalidades de propriedade (pública, pública não-estatal e privada) e formas de gestão:⁵⁴

Núcleo estratégico: Presidência da República, Ministérios, Secretarias Executivas, cúpula do Judiciário e casas do Congresso Nacional. É o segmento responsável pela formulação e definição das políticas públicas e diretrizes governamentais.

Setor de atividades exclusivas do Estado: envolve a implementação das políticas públicas definidas e formuladas pelo núcleo estratégico. É o setor das atividades típicas de Estado, a fiscalização, regulamentação, fomento, segurança pública, tributação, seguridade social básica. Essas atividades não podem ser delegadas ao particular, pois são representativas do ‘poder’ do Estado.

Setor de serviços não-exclusivos do Estado: abrange atividades que não implicam o *poder extroverso*⁵⁵ do Estado e que são prestadas simultaneamente pelo Estado, pela iniciativa privada e pelas entidades do terceiro setor. Em qualquer hipótese, devem ser apoiados pelo Estado, em razão de serem fundamentais para a sociedade. É o caso dos serviços públicos sociais – assistência social, saúde, ensino, cultura – além de atividades ligadas à ciência e à tecnologia.

Setor de produção de bens e serviços para o mercado: corresponde às atividades econômicas que visam ao lucro e são desempenhadas pelas empresas públicas ou sociedades de economia mista.

A partir desse esquema conceitual, identificaram-se as formas ideais de propriedade e de gerenciamento para cada um dos setores.

No que se refere ao *setor dos serviços não-exclusivos do Estado*, a proposta de reforma levada a cabo defendia que a modalidade mais adequada à eficiência na prestação de tais serviços seria a *propriedade pública não-estatal*.⁵⁶ Introduziu-se, assim, o conceito de

⁵⁴ BRASIL, Presidente. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 51.

⁵⁵ Segundo o PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, poder extroverso é o *poder de constituir unilateralmente obrigações para terceiros, com extravasamento dos seus próprios limites*. Nesse sentido, segundo Celso Antônio Bandeira de MELLO, o “(...) Poder Público se encontra em situação de autoridade, de comando, relativamente aos particulares”, sendo que tal fato configura uma “(...) indispensável condição para gerir os interesses públicos postos em confronto” e “compreende (...) a possibilidade, em favor da Administração, de constituir os privados em obrigações por meio de ato unilateral daquela” (MELLO, Celso Antônio B. de. *Curso de Direito Administrativo*, 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 30).

⁵⁶ BRASIL, Presidente. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 54.

propriedade (i) *pública*, não por pertencer ao Estado, mas porque tais entidades desempenhariam serviço de interesse público e (ii) *não-estatal*, por não integrarem a estrutura organizacional administrativa do Estado.

Assim, com o objetivo de redefinir a plano de relações entre o Estado e as entidades prestadoras de serviços de interesse público, o Plano de Reforma do Estado previu a criação de entidades denominadas *Organizações Sociais* – pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos. A intenção era a de que universidades e hospitais públicos, centros de pesquisa, bibliotecas e museus estatais fossem *publicizados*, ou seja, fossem transformados em entidades de natureza privada, recebessem qualificação de *organização social* e celebrassem *contrato de gestão* com o poder público.⁵⁷

Segundo Antonio Carlos MORALES, “(...) *publicização refere-se à produção não-estatal de bens e serviços públicos por entidades do terceiro setor. No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado do governo brasileiro, é a forma pela qual atividades não exclusivas do Estado são transferidas para organizações não estatais, sem implicar privatização.*”⁵⁸

Dois significados, entretanto, podem ser atribuídos ao termo *publicização*. O primeiro refere-se à prestação de serviços de interesse público por entidades do terceiro setor, formadas pela sociedade civil e com apoio do Estado. O segundo, diz respeito à transformação de entidades públicas em entidades privadas sem fins lucrativos. Para grande parte da doutrina pátria, a segunda opção, defendida e apoiada pelo Plano Diretor de Reforma do Estado brasileiro, revela uma contradição, como anotou Maria Sylvia Zanella DI PIETRO:

“Embora o Plano Diretor [da reforma do Estado brasileiro] fale em ‘publicização’ para definir a forma como se substituirá uma entidade pública por uma entidade particular qualificada como organização

⁵⁷ A qualificação de Organização Social surgiu com a Lei 9.637, de 15 de maio de 1998, resultado de conversão da Medida Provisória 1.648, de 23 de abril de 1998. Trata-se de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada pela iniciativa privada, para o desempenho de serviços não exclusivos do Estado – ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. Por meio do contrato de gestão são especificados o programa de trabalho da organização, as metas a serem atingidas, com os respectivos prazos de execução, assim como os critérios de avaliação de seu desempenho. A execução desse vínculo jurídico entre a organização e o poder público deverá ser supervisionada por órgão ou entidade supervisora da área de atuação correlata à atividade a ser desempenhada. O contrato de gestão poderá envolver: cessão de recursos orçamentários ao cumprimento do contrato, permissão de uso de bens públicos, com dispensa de citação; cessão de servidores públicos; dispensa de licitação em contratos de prestação de serviços entre o Estado e a organização social. Sobre o tema, cf. OLIVEIRA, Gustavo H. Justino de. *Contrato de Gestão na Administração Pública Brasileira*. São Paulo, 2005. 522 p. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo.

⁵⁸ MORALES, Carlos Antonio. Provisão de Serviços Sociais através de Organizações Públicas Não-estatais. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria (organizadores). *O Público não Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 56.

*social, não há qualquer dúvida quanto a tratar-se de um dos instrumentos de 'privatização' de que o Governo vem se utilizando para diminuir o tamanho do aparelhamento da Administração Pública. A atividade prestada muda a sua natureza; o regime jurídico, que era público, passa a ser de direito privado, parcialmente derogado por normas publicísticas; a entidade pública é substituída por uma entidade privada.”*⁵⁹

Pode-se, assim, verificar que a transformação de entidades públicas em entidades privadas sem fins lucrativos, qualificadas como Organizações Sociais, para desenvolver as mesmas atividades de interesse público, caracteriza processo de *privatização*, e não *publicização*.⁶⁰ E isso porque a propriedade que antes era *pública estatal* passa a ser *pública não-estatal*: ocorre, portanto, um processo de transformação da propriedade estatal para a propriedade privada, ainda que ambas destinadas ao atendimento do interesse público.

Além dessa impropriedade, a Lei 9.637/98 foi atacada por grande parte da literatura jurídica pátria por reunir em seu texto uma série de inconstitucionalidades, em especial referentes à ausência de critérios claros para a escolha da entidade a ser qualificada como Organização Social, cujo ato de qualificação é discricionário; à inexigência de licitação para a celebração do contrato de gestão; e à inexistência de limites salariais para pagamento de empregados com recursos públicos.

Seguindo o processo de reforma do Estado, um ano após a publicação da Lei das Organizações Sociais, foi aprovada a Lei 9.790/99, que criou mais uma modalidade de qualificação outorgada pelo poder público: a *Organização da Sociedade Civil de Interesse Público* - OSCIP, e instituiu a possibilidade de celebração de um outro novo instrumento de ajuste com o poder público, denominado *termo de parceria*.⁶¹

⁵⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 405.

⁶⁰ O conceito de privatização é hoje entendido pela doutrina pátria em seu sentido amplo, como todo o conjunto de ações tendentes a diminuir o papel do Estado junto à sociedade (AMARAL FILHO, Marcos Jordão. *Privatização no Estado Contemporâneo*. São Paulo: Ícone, 1996, p. 40). Odete MEDAUAR cita como mecanismos de privatização a alienação do controle acionário de empresas estatais ao particular, a quebra de monopólios públicos, as concessões e permissões de serviço público, os novos modelos de parcerias público-privado, a diminuição da intervenção estatal na economia e o incentivo à auto-regulação, estímulo à atuação dos particulares na área social (MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 97). Marcos Juruena V. SOUTO prefere o termo *desestatização* para referir à privatização em sentido amplo e utiliza o termo *privatização* apenas com o significado restrito de alienação do controle acionário das empresas estatais (SOUTO, Marcos J. Vilella. *Desestatização, Privatização, Concessões e Terceirizações*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000, p. 9).

⁶¹ O Termo de Parceria é definido pelo artigo 9º da Lei 9.790/99 como *o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público*. Consiste, portanto, em uma modalidade específica de parceria em sentido amplo, que se refere a todas as formas de ajuste entre o Estado o setor privado para o desenvolvimento de atividades de interesse público. Segundo Maria Sylvia DI PIETRO, parcerias são “*todas as formas de sociedade que, sem formar uma*

A Lei das OSCIP surgiu com o objetivo de transpor uma barreira: a inadequação da legislação disciplinadora das entidades do terceiro setor, em especial no que se refere às suas relações com o Poder Público.

O crescimento expressivo do número de entidades do terceiro setor e a diversificação de suas áreas de atuação, somados à relevância constitucional outorgada à participação da sociedade civil na consecução dos objetivos do Estado brasileiro exigiu a adoção de novos mecanismos de apoio do Estado ao terceiro setor. Afinal, como delineado acima, a disciplina jurídica até então vigente, da outorga de títulos e certificados como requisitos para obtenção de incentivos públicos era pautada (i) pelo burocratismo excessivo, (ii) pela sobreposição de certificações, (iii) pela ausência de critérios claros e transparentes para a obtenção dos reconhecimentos e (iv) pela constante influência política nos processos de qualificação e de outorga dos benefícios.

Em uma visão simplificadora, pode-se afirmar que o título de utilidade pública, o registro no CNAS e o certificado de entidade beneficente de assistência social⁶² consistiam em passaporte para uma série de benefícios estatais. Entretanto, dois problemas se apresentavam: (i) os critérios para obtenção de tais qualificações não eram aptos a diferenciar entidades de natureza coletiva daquelas de natureza efetivamente pública; (ii) tais qualificações não alcançavam uma série de atividades de relevância pública prestadas por entidades do terceiro setor e merecedoras de apoio estatal. Além disso, o processo para obtenção da qualificação e para a celebração de ajustes com o Poder Público era excessivamente burocrático e dependente de influências políticas. Ainda, a recém criada lei federal das Organizações Sociais, além dos vícios já apontados, fora instituída com o objetivo

nova pessoa jurídica, são organizadas entre o setor público e privado, para a consecução de fins de interesse público. Nela existe a colaboração entre o poder público e a iniciativa privada nos âmbitos social e econômico, para satisfação de interesses públicos (...)” (DI PIETRO, Maria Sylvia Z. *Parceria na Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 40). Na opinião de Paulo MODESTO, são características gerais das parcerias: “(a) voluntariedade da adesão ao ajuste; (b) a convergência de interesses; (c) a complementariedade de encargos; (d) a atenuação no emprego de prerrogativas exorbitantes por parte da Administração, com vistas a não inibir o interesse do parceiro privado; (e) a flexibilidade dos arranjos institucionais viabilizadores do ajuste de interesses” (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: SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 449). Para Carlos Ari SUNDFELD são características das parcerias a existência de interesses comuns, a formação de uma relação contínua e a execução prolongada no tempo. Segundo o autor, são exemplos de parcerias público-privadas a concessão de serviço público, os contratos de gestão com organizações sociais e os termos de parceria com as OSCIP (SUNDFELD, Carlos Ari. *Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas*. In: _____. *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 18).

⁶² Por força da Medida Provisória 2129-6, de 23 de fevereiro de 2001, o Certificado de Fins Filantrópicos passou a ser denominado Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social

específico de transformar órgãos e entidades estatais em organizações sociais, de modo que sua utilização permaneceu limitada a iniciativas do próprio Estado.

Assim, a Lei das OSCIP nasceu com o escopo de trazer critérios legais objetivos e aptos a definir quais entidades efetivamente possuem caráter público, bem como oferecer a tais entidades a possibilidade de obter apoio estatal por meio de um mecanismo despido dos procedimentos excessivamente burocráticos e formais dos convênios.⁶³

Com relação ao primeiro aspecto, dada a dificuldade de uma definição do que seja interesse público, a Lei 9.790/99 optou por trazer uma lista com todas as entidades cuja natureza impede a obtenção da qualificação de OSCIP⁶⁴ e outra lista com todas as atividades cujo desenvolvimento possibilita a qualificação.⁶⁵

⁶³ Em nível federal, os convênios de natureza financeira são disciplinados pela Instrução Normativa n. 1/97, da Secretaria do Tesouro Nacional.

⁶⁴ Art. 2º. Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º desta Lei:

- I - as sociedades comerciais;
- II - os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;
- III - as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;
- IV - as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;
- V - as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;
- VI - as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;
- VII - as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;
- VIII - as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;
- IX - as organizações sociais;
- X - as cooperativas;
- XI - as fundações públicas;
- XII - as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas;
- XIII - as organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal.

⁶⁵ Art. 3º. A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

- I - promoção da assistência social;
- II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- V - promoção da segurança alimentar e nutricional;
- VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- VII - promoção do voluntariado;
- VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
- XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

Dessa forma, retomando o conceito apresentado acima, segundo o qual o terceiro setor é formado pelo *conjunto de pessoas jurídicas de direito privado, de caráter voluntário e sem fins lucrativos, que (i) desenvolvam atividades de defesa e promoção dos direitos fundamentais ou (ii) prestem serviços de interesse público*, pode-se verificar que a Lei das OSCIP oferece critérios objetivos, amplos e suficientes para o enquadramento das pessoas jurídicas de direito privado em tal conceito. Ao contrário da legislação que disciplina outras qualificações outorgadas pelo poder Público, a Lei 9.790/99 buscou alcançar todas as modalidades de entidade e de atividade consideradas de caráter público. Portanto, de acordo com o entendimento exposto acima, pode-se concluir que a Lei das OSCIP oferece critérios legais para a definição de terceiro setor.

Não se quer dizer que as OSCIP são o terceiro setor. Afinal, a busca pela qualificação é uma faculdade oferecida pelo Estado àquelas entidades interessadas em atuar em parceria com o Estado. De qualquer forma, os critérios trazidos pelos artigos 2º e 3º da Lei 9.790/99 consistem no balizamento legal para a definição do terceiro setor, independente da entidade deter ou não o título de OSCIP.

6. Conclusões e perspectivas.

A expressão terceiro setor possui importância e utilidade como categoria jurídica na medida em que se refira ao conjunto de pessoas jurídicas de direito privado, de caráter voluntário e sem fins lucrativos, que (i) desenvolvam atividades de defesa e promoção dos direitos fundamentais ou (ii) prestem serviços de interesse público.

Não obstante a ausência de tradição associativa e voluntária da sociedade brasileira, o número de entidades do terceiro setor teve importante crescimento nos últimos anos e sua importância como agente de colaboração do o Estado foi expressamente consignada em diversos dispositivos da Constituição de 1988.

Iniciado na década de 90, o processo de reforma do Estado brasileiro ainda não fez surtir efeitos concretos relevantes no desenvolvimento dos serviços de interesse público. Ao contrário dos serviços públicos econômicos, passíveis de exploração lucrativa pela iniciativa privada, sobre os quais as reformas trouxeram importantes inovações, intensas discussões, relevante produção científica e sensível melhora na prestação dos serviços; no que se refere à

XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

área de atuação do terceiro setor – seja nos serviços de interesse público, seja nas atividades de defesa e promoção de direitos – o impacto produzido pelo processo de reforma do Estado foi discreto.⁶⁶

Nesse contexto, importante inovação foi trazida pela Lei das OSCIP, que trouxe de maneira expressa requisitos positivos e negativos que permitem a aferição se determinada entidade efetivamente se enquadra no conceito de terceiro setor. Ao contrário de todas as outras leis que prevêm a outorga de títulos e qualificações pelo Poder Público, a Lei 9.790/99 teve como objetivo alcançar todas as entidades que efetivamente preenchem os requisitos do conceito de terceiro setor.

Entretanto, o modelo de ajuste entre Estado e terceiro setor criado pela Lei das OSCIP ainda não foi assimilado pela Administração Pública pátria.⁶⁷ Isso se deve, sobretudo, às numerosas dificuldades práticas derivam da própria natureza dos serviços prestados por entidades do terceiro setor, cuja essência, por não envolver diretamente dados econômicos, torna difícil a definição de critérios de avaliação, mensuração e remuneração dos serviços. Além disso, há dificuldade quanto à definição dos campos de atuação específicos em que deve ser considerada válida a prestação de serviços por entidades do terceiro setor. E ainda, não se tem definido em doutrina e jurisprudência em que medida deve-se aplicar o regime jurídico administrativo às entidades do terceiro setor prestadoras de serviços de interesse público.

O tema encontra-se na pauta do Direito Público pátrio. Como aduziu recentemente Adilson DALLARI, *“o desafio, agora, está no encontro de formas que permitam levar avante serviços públicos essenciais mas não sustentáveis. Não se discute a absoluta necessidade de investir em determinados setores estratégicos não-sustentáveis; o problema está em como fazer para que isso seja economicamente e juridicamente possível”*.⁶⁸

⁶⁶ Nesse aspecto, Paulo MODESTO, ao tratar do tema, consignou que *“é este um campo de atividades que cumpre desenvolver nos próximos anos, por ser ainda fértil para novas iniciativas de parceria e cooperação, especialmente relevantes em um país desigual como o Brasil, carente de recursos e de ação coordenada”* (MODESTO, Paulo. *Reforma do Estado e Formas de Prestação de Serviços*. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 471).

⁶⁷ É importante ressaltar também a possibilidade de utilização das concessões administrativas, como novo modelo de parceria entre o Estado e a iniciativa privada (nesse caso, com finalidade lucrativa) para a prestação de serviços de interesse público. Criada pela Lei n. 11.079/04, conhecida como *Lei das PPP*, a concessão administrativa, nos termos do artigo 2º do referido diploma, *é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens*. O objetivo primordial da Lei das PPP é o de obter a participação privada em investimentos de infra-estrutura que exijam grande aporte de recursos. Não obstante, sua utilização é também prevista para a prestação de serviços de interesse público, não passíveis de exploração lucrativa pelo concessionário.

⁶⁸ DALLARI, Adilson de Abreu. *Parcerias em Transporte Público*. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 360.

A solução do problema não deve ser buscada na mera crítica à ausência ou insuficiência de regulamentação do terceiro setor e de suas relações com o Estado. Mais do que isso, as dificuldades que hoje existem derivam (i) da ainda não superada sobreposição de leis e de qualificações que definem modelos conflitantes de relações entre as entidades do terceiro setor e o Estado, e (ii) da necessidade de maior estudo, discussão e implementação do modelo de ajuste entre o Estado e as entidades do terceiro setor previsto pela Lei 9.790/99.

7. Referências Bibliográficas.

AMARAL FILHO, Marcos Jordão. *Privatização no Estado Contemporâneo*. São Paulo: Ícone, 1996.

AMARAL, Francisco. *Direito Civil: Introdução*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BARBOSA, Maria Nazaré L. *A Experiência dos Termos de Parceria entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público*. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL, Presidente. *PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado*, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Entre o Estado e o Mercado: o Público Não-estatal*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria (organizadores). In: *O Público não Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

CARDOSO, Ruth. *Fortalecimento da sociedade civil*. In: IOSCHPE, E. B. (org.). *Terceiro Setor: Desenvolvimento Social Sustentado*. 2. ed. São Paulo: GIFE/Paz e Terra, 2000.

CARRIÓ, Genaro. *Notas sobre Derecho y Lenguaje*. 2.ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1979.

COELHO, Simone Tavares. *Terceiro Setor: um estudo comparado entre o Brasil e os Estados Unidos*.

COUTY, Louis. *A escravidão no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Ruy Barbosa, 1988.

DALLARI, Adilson de Abreu. *Parcerias em Transporte Público*. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. *Parceria na Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2005.

FERRAREZI, Elisabete. *OSCIP: Saiba o que são organizações da sociedade civil de interesse público*. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2002.

FRANCO, Augusto de. *A questão do fim público das organizações do terceiro setor*. In: Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil. São Paulo: PNUD/IPEA, 1997.

FRANCO, Augusto de. *A Reforma do Estado e o Terceiro Setor*. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; e SOLA, Lourdes (orgs). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Editora da UNESP, Brasília: ENAP, 1999.

GOMES, Orlando. *Introdução ao Direito Civil*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

LAFER, Celso. *A ruptura totalitária e a reconstrução dos direitos humanos. Um diálogo com Hannah Arendt*. São Paulo: Autor, 1988.

MÂNICA, Fernando Borges. *Terceiro Setor e Imunidade Tributária*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MÂNICA, Fernando B.; OLIVEIRA, Gustavo H. Justino de. *Empresas e investimento social*. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 06 ago. 2002, p.13.

MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MELLO, Celso Antônio B. de. *Curso de Direito Administrativo*, 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

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: SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005.

MORALES, Carlos Antonio. *Provisão de Serviços Sociais através de Organizações Públicas Não-estatais*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria (organizadores). *O Público não Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e seus 'Vínculos Contratuais' com o Estado*. Informativo de Licitações e Contratos – ILC, Curitiba, n. 97, p. 184-193, mar. 2002.

MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997.

NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma Teoria do Estado e do Direito: do Estado de Direito liberal ao Estado social e democrático de Direito*. Coimbra: Coimbra Editora, 1987.

NUNES, Andréa. *Terceiro setor – Fiscalização e outras formas de controle*. Recife: Nossa Livraria, 2002.

OLIVEIRA, Gustavo H. Justino de. *Contrato de Gestão na Administração Pública Brasileira*. São Paulo, 2005. 522 p. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo.

OLIVEIRA, Gustavo H. Justino de. *Estado contratual, direito ao desenvolvimento e parceria público-privada*, 2005 (mimeo.).

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; e MÂNICA, Fernando BORGES. *Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público: termo de parceria e licitação*. Fórum Administrativo – Direito público – FA, Belo Horizonte, ano 5, n. 49, p. 5225-5237, mar. 2005.

RESENDE, Tomáz de Aquino. *Roteiro do Terceiro Setor*. 2. ed. Belo Horizonte: Newton Paiva, 2003.

ROCHA, Sílvio Luís F. *Terceiro Setor*. São Paulo: Malheiros, 2003.

SALAMON, Lester; ANHEIER, Helmut. *The emerging sector: an overview*. Baltimore, 1994.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOUTO, Marcos J. Vilella. *Desestatização, Privatização, Concessões e Terceirizações*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.

SOUZA, Leandro M. *Tributação do Terceiro Setor no Brasil*. São Paulo: Dialética, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

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

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.