



VIII. ESTADO, SOCIEDADE E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A EMERGÊNCIA DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL E SUA REGULAMENTAÇÃO

STATE, SOCIETY AND PUBLIC ADMINISTRATION: THE EMERGENCY OF THE THIRD SECTOR IN BRAZIL AND ITS REGULATION

Thiago Henrique Costa Silva *
Lais Machado Papalardo de Moraes Carneiro **
Lizandra Correia Bolívar ***

Recebido em: 10/09/2017

Aprovado em: 15/12/2017

RESUMO: A relação entre Estado e Sociedade Civil é sempre uma temática recorrente quando se fala em supremacia do interesse público. Atualmente, pode-se afirmar que o Estado, intervencionista e controlador, está cedendo espaço para a ação da sociedade civil, almejando atingir, sobretudo, os interesses da coletividade. Sobressai, então, a cidadania participativa, uma forma da própria sociedade trabalhar sem almejar lucros, em prol de seu desenvolvimento e manutenção. Desse modo, a emergência do Terceiro Setor alcança seu auge, no Brasil, em meados dos anos 90, apresentando-se como medida para desburocratização estatal e para a consubstanciação da eficiência na prestação de serviços públicos. Apesar do abarcamento dessas entidades pelo ordenamento jurídico pátrio, nota-se que a normatização ainda é bastante lacunosa, fruto, sobretudo, das novidades inerentes à dicotomia público-privada que permeia a matéria. O presente artigo discute essa problemática, norteando-se pela importância crescente do tema, tomando como base as diversas legislações esparsas que versam sobre o assunto e seu tratamento na Carta Magna, objetivando demonstrar as peculiaridades que o destacam das premissas puras do Direito Administrativo Clássico.

PALAVRAS-CHAVE: Desburocratização Estatal. Cidadania Participativa. Sociedade Civil. Terceiro Setor.

* Mestrando em Direito Agrário na Universidade Federal de Goiás - UFG, perito criminal na Superintendência da Polícia Técnico-Científica do Estado de Goiás, professor I na Universidade Alves Faria - UNIALFA. Link para o Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0761167066175470>

** Mestranda em Direito Agrário na Universidade Federal de Goiás - UFG, assistente administrativo na Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, advogada. Link para o Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5707004157376217>

*** Graduada em Direito pela Universidade Federal de Goiás - UFG, assessora de Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás. Link para o Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1325769406074413>

ABSTRACT: The relationship between State and Civil Society is always a recurring theme when talking about the supremacy of the public interest. Currently, it can be asserted that the interventionist and controller State is ceding space to civil society action, aiming to achieve, above all, the interests of the whole community. Stands out, then, participatory citizenship which is a form of society itself work without profit aim to support its own development and maintenance. In this way, the emergence of the Third Sector reaches its peak in Brazil in the mid-90s, appearing as a means of State debureaucratization and of materializing the efficiency in public services delivery. Despite the fact these entities are included in the national legal system, it is evident that normalization is quite full of loopholes, especially because of the news connected to the public-private dichotomy that pervades the subject. This article discusses the mentioned set of problems and is guided by the growing importance of the matter, taking as a basis the various scattered laws that deal with the topic and its treatment in the Federal Constitution, aiming to demonstrate the peculiarities that detach it from the pure premises of Classic Administrative Law.

KEY WORDS: State debureaucratization. Participatory citizenship. Civil Society. Third sector.

INTRODUÇÃO

O estudo que envolve as entidades privadas sem fins lucrativos e as respectivas atividades de interesse público por elas exercidas é vasto e abrangente. Conhecido como Terceiro Setor, o emergente segmento desenvolveu-se expressivamente na década de 90, aliado ao palpável aumento do número de entidades sem fins lucrativos, tornando real a evolução da ciência jurídica nessa área.

É fato que, no âmbito internacional e no Brasil, a aproximação do Estado, enquanto administrador do interesse público, e das entidades do Terceiro Setor está cada vez mais frequente. Esse fenômeno ocorre devido à constatação de que o interesse público confunde-se com o interesse de toda a sociedade, a qual, por sua vez, não só pode como deve colaborar com o poder público e participar da gestão de atividades não exclusivamente públicas, com o fito de obter resultados em prol da coletividade.

No direito brasileiro, o Terceiro Setor vem sendo apresentado como um grande trunfo para a melhor gestão dos serviços públicos, aliando desburocratização, eficiência, efetividade, economicidade e satisfação dos usuários. Todavia, esse novo mecanismo merece ser analisado cuidadosamente, uma vez que o vínculo entre direito público e privado, trazido

pela relação estabelecida entre o Estado e o Terceiro Setor, não está bem delineado no ordenamento jurídico.

Nota-se que, atualmente, há um conjunto esparso e variado de leis que regem essas relações jurídicas e que, a ausência de um único diploma legal disciplinando essas novas relações somado à existência de lacunas, acarretam dificuldades no exame sistemático das questões por parte do administrador público e por parte dos operadores do direito, impedindo que essas parcerias atendam seus objetivos.

Dessa forma, o presente estudo tem por escopo refletir a respeito da criação de um Estatuto ou mesmo de um “Direito do Terceiro Setor” enquanto ramo jurídico autônomo como possível solução para uniformizar e facilitar a análise da legislação que o envolve a matéria.

Nesse intuito, utilizar-se-á o método bibliográfico e dedutivo, partindo-se da premissa maior de que há uma clara intensificação das parcerias do poder público com o terceiro setor, e da premissa menor de que as normas legais existentes são insuficientes para concluir se é ou não cabível a autonomização de um novo ramo jurídico referente ao terceiro setor, que integre características públicas e privadas, conseguindo tornar mais eficiente e célere os serviços prestados pela administração pública, promovendo segurança jurídica.

Será, inicialmente, abordada breve discussão a respeito do que é “Estado”, “Sociedade Civil” e, ainda, de como eles se relacionam, com o escopo de possibilitar a compreensão do conceito de Terceiro Setor e de seu afloramento na sociedade contemporânea.

Em seguida, serão expostos breves comentários relativos ao histórico do terceiro setor, demonstrando que a crise do modelo de Estado Social interferiu no crescente interesse por tais entidades, e serão levantados quais os elementos básicos que compõem, em regra, o conceito de entidade desse setor intermediário entre Estado e mercado.

Analisar-se-á, por último, a insuficiente e lacunosa legislação específica sobre a matéria, as tentativas de consolidação de estatutos do terceiro setor, a constitucionalidade das parcerias estabelecidas com o poder público e a necessidade de uma consolidação legislativa para resolver as controvérsias doutrinárias.

Registre-se que o principal objetivo desse artigo é fomentar o debate e colaborar no esclarecimento acerca da importância, cada vez maior, do papel dessas entidades filantrópicas na busca pela efetivação da participação da sociedade na gestão de atividades da administração pública e no oferecimento de serviços públicos não exclusivos do Estado com qualidade e eficiência, sem, no entanto, esgotar o tema.

1. BREVES DISCUSSÕES SOBRE O CONCEITO DE ESTADO E DE SOCIEDADE CIVIL

Preliminarmente, é indispensável ressaltar não haver um único consenso, ou uma única verdade sobre os conceitos de “Estado” e de “Sociedade Civil”. Há uma incrível miscelânea de definições e de análises críticas a respeito do tema, o que é bem compreensível, tendo em vista que os conceitos tratados são “móveis”, ou seja, aprimoram-se com o tempo e adaptam-se ao momento histórico vivido.

O Estado, principalmente no capitalismo da década de 90, exerce um papel regulador e até mesmo coordenador. Ele não apenas cria condições para a produção capitalista, ao estabelecer, por exemplo, o sistema legal e a moeda nacional, mas também promove ações na área social, econômica e do meio ambiente. Teoricamente, o Estado é o espaço da coisa pública, mas apenas o será, de fato, se a democracia assegurar tal feito.

Dessa sorte, o Estado é uma organização burocrática ou aparelho que se diferencia essencialmente das outras organizações porque ser o único que dispõe de poder extroverso, ou seja, de um poder político que ultrapassa os seus próprios limites, as suas próprias estruturas.

Por outro lado, tem-se a Sociedade Civil, a qual engloba todas as relações sociais que estão à margem do Estado, exercendo, no entanto, algum tipo de influência sobre a atuação do poder público. Não deve, sobretudo, ser confundida com povo, visto que enquanto este é o conjunto de cidadãos detentores dos mesmos direitos, aquela é o conjunto de cidadãos organizados e classificados segundo o poder dos grupos ou associações a que pertencem.

É bem verdade que vários interlocutores distintos se referem a coisas distintas ao se referirem à Sociedade Civil, fato que comprova a ausência de compreensão única sobre o

termo. O conceito não possui precisão, de forma a ser empregado tanto pela esquerda histórica e pelas “novas esquerdas”, quanto pelo centro liberal e pela direita fascista¹.

De certo modo, a Sociedade Civil serve para fazer oposição ao capitalismo desenfreado e para propor novos caminhos de convivência estratégica e vantajosa com o mercado, de forma que se sugira reformas gerenciais no campo das políticas públicas. Busca-se um Estado efetivamente democrático e certo pudor nas intervenções e regulamentações feitas pelo aparelho estatal. Apela-se para a ideia de que a Sociedade Civil recomponha as “virtudes cívicas”² muitas vezes maculadas pelo mundo moderno. Busca-se, ademais, defender a autonomia dos cidadãos e a recomposição do comunitarismo perdido, além de justificar programas de ajuste e desestatização.

Avritzer aduz que Hegel foi o primeiro autor, na modernidade, que trouxe em sua obra o conceito de sociedade civil como fundamental³. Para Hegel, a sociedade civil constituía um nível intermediário entre o indivíduo e o Estado.

Já para Gramsci, o conceito de Sociedade Civil foi concebido resgatando-se parâmetros da tradição iluminista e hegeliana dos séculos XVIII e XIX e as renovando com radicalidade, em um contexto de transformações políticas que se consolidavam nas sociedades de capitalismo desenvolvido. Em Gramsci, Sociedade Civil é um conceito complexo e sofisticado, com o qual se pode entender a realidade contemporânea, sendo ainda um projeto político, com o qual se pode tentar transformar a realidade. Para ele, a Sociedade Civil não é um mero terreno de iniciativas privadas, mas tem uma função estatal, na medida em que se põe como hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado.

Sinteticamente, o referido filósofo diz que o Estado é uma “sociedade política” que ao mesmo tempo distingue-se e se confunde com a Sociedade Civil. Gramsci considerava a Sociedade Civil como parte do Estado. Correntes mais recentes, distintamente, tendem a tratar a Sociedade Civil como uma instância separada do Estado e da economia, um reino à parte,

¹ NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial**. Revista Brasileira de Ciências Sociais - Vol. 18, nº. 52. 2003.

² NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial**. Revista Brasileira de Ciências Sociais - Vol. 18, nº. 52. 2003.

³ AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil: além da dicotomia estado-mercado**. In: Sociedade Civil e Democratização, Leonardo Avritzer (Org.). Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1994.

potencialmente criativo e contestador. Nela se busca compensar a lógica das burocracias públicas e do mercado com a lógica do associativismo sociocultural. Nesse espaço, pode existir oposição, mas não contestação, ou seja, pode-se ferir e hostilizar governos, mas não se estruturam novos e alternativos “governos”.

O fato é que as diversas concepções da Sociedade Civil cabem na realidade contemporânea. Elas tentam direcioná-la, trazendo consigo projetos políticos e sociais bastante satisfatórios. Em boa medida, oscila-se entre elas, sendo palpáveis seus efeitos e reflexos.

2. RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

Depois de vistos os conceitos de Estado e Sociedade Civil, é possível a conclusão que eles coexistem em um relacionamento ora harmônico, ora conflituoso, fator que leva a Administração e a sociedade a estarem sempre em busca de equilíbrio e crescimento, provenientes de uma boa administração, que priorize o interesse público.

Sabe-se que quanto mais liberal é o Estado, maior e mais poderosa é a Sociedade Civil. Quanto mais autoritário e intervencionista é o Estado, menor a força da Sociedade Civil. Por isso, se diz que esses conceitos e relações vão se transformando com o passar da história.

É importante notar, também, que o regime político será substantivamente mais ou menos democrático dependendo do tipo de sociedade civil a que estiver ligado. Se a sociedade for ampla e diversificada, a democracia será substantiva; sendo a sociedade civil autoritária, na qual as diferenças de classes são enormes, a democracia será meramente formal.

O fato que se sabe é que as relações entre as classes sociais e o Estado são sempre complexas. Na medida em que a democracia avança, as classes dominantes são forçadas a fazer concessões às classes dominadas, o Estado é transformado em um provedor de benefícios sociais, o que atenua e ao mesmo tempo legitima as relações de dominação.

Há períodos em que é difícil distinguir o Estado da Sociedade Civil, tal a predominância e abrangência do primeiro. Em outras épocas, a Sociedade Civil recebe

destaque, dividindo com o Estado o poder. Isso faz com que as sociedades possam ser classificadas de acordo com o predomínio de um e de outro.

O Estado jamais se comporta como uma entidade neutra e abstrata. Sua ação é sempre o resultado de representação de interesses de conflito. Há casos em que a Sociedade Civil controla o Estado, configurando um regime autoritário legitimado pela Sociedade Civil.

Já nos casos em que o Estado controla a Sociedade Civil, haverá um regime autoritário desprovido de legitimidade, onde um grupo assumiu o poder político sem correspondente poder civil. Em termos práticos, haverá um processo dialético entre a Sociedade Civil e o Estado: um controlando o outro.

Acompanhando as lições de Torres, duas são as características que aproximam a sociedade civil do Estado: o princípio da subsidiariedade e a atividade de fomento.⁴ A subsidiariedade, princípio que teve sua origem de maneira implícita na encíclica *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII, de 1891, visa garantir a primazia da autonomia privada e a intervenção pública moderada. Por sua vez, o fomento é a atividade administrativa do Estado que busca promover o bem-estar coletivo, mediante participação da sociedade civil.

Diante de tudo isso, percebe-se que um governo não seria capaz de se manter sozinho e renovar a circulação de sentimentos e ideias em uma grande sociedade. Se tentar fazê-lo, exercerá uma tirania insuportável, porque um governo costuma ditar regras precisas, sendo difícil discernir seus conselhos de suas ordens.

Desse modo, é possível depreender que um governo deve agir em consonância com os anseios e necessidades da sociedade, sempre que isso demonstrar ser mais pertinente com o interesse público, de modo consertado ou em parceria com as organizações da Sociedade Civil.

É ao encontro dessa ampla participação da Sociedade Civil que o Terceiro Setor se insere no contexto do Estado contemporâneo. Logo, não é diferente no Brasil, pois as organizações que compõem esse setor da sociedade na gestão pública nada mais são do que parte da sociedade dividindo as atividades de interesse público com o Estado.

⁴ TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Terceiro setor: entre a liberdade e o controle**. Bahia, Ed. Jus Podium. 2013, p.52.

3. A EMERGÊNCIA DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL

3.1. Histórico do desenvolvimento do terceiro setor - breves comentários

Na conjuntura internacional, é possível afirmar que houve entidades com a mesma natureza do terceiro setor na Antiguidade, na China, relacionadas ao Budismo, desde o século VIII. Em estudo realizado por Maria Tereza Fonseca Dias, nota-se que a ideia de entidade de caridade também permeia a legislação do Reino Unido, de Portugal – com as instituições religiosas, como as Misericórdias e as Irmandades –, de outros países da Europa e Estados Unidos da América, percebendo-se que o aparecimento dessas entidades não foi linear⁵.

No Brasil, Simone Coelho⁶ aduz que há instituições de assistência a pessoas carentes, orientadas por fins filantrópicos desde o século XVI, por influência das Casas de Misericórdias de Portugal.

Contudo, foi na época do Regime Militar, na década de 60, que as associações sem fins lucrativos começaram a apresentar novos padrões de formação. Observa-se que, naquele cenário de repressão a qualquer forma de organização política contrária ao governo, a atividade associativa voltou-se para as questões sociais e de interesse coletivo⁷.

Posteriormente, na década de 70 e 80, do século passado, surgiram as Organizações não-governamentais (ONGs), também independentes do poder político, mas com finalidades diferentes dos momentos anteriores⁸. Nesse período, constata-se que as entidades privadas sem fins lucrativos se afastaram do assistencialismo e, devido ao contexto histórico e político, assumiram um perfil sindical, político e na defesa dos cidadãos.

Na década de 90, a partir dos debates sobre as ONGs no país, foram criadas duas categorias ou polos de entidades, as assistencialistas e as cidadãs. Nessa senda, unindo as classificações propostas por Simone Coelho e Andrés Thompson, tem-se, de um lado, organizações não-governamentais de caráter meramente assistencialista, tradicionais e

⁵ DIAS. Maria Tereza Fonseca. **Terceiro Setor e Estado: Legitimidade e regulação**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, p. 118-122.

⁶ *Idem*, p. 122.

⁷ OLIVEIRA. Gustavo Justino de. **Direito do Terceiro Setor**. In: Biblioteca Digital Revista do Direito do Terceiro Setor – RDTS. Ano 1. N. 1. Belo Horizonte: Editora Fórum, jan. 2007, p. 13.

⁸ *Ibidem*, p. 14.

conservadoras; e, de outro lado, as novas ONGs, entidades não assistencialistas, modernas e voltadas para o desenvolvimento social, mais semelhantes às atuais entidades do terceiro setor⁹.

É preciso perceber, no entanto, que essa visão dicotômica trazida para a conjuntura contemporânea apenas dificulta a análise das entidades do terceiro setor¹⁰, haja vista que muitas dessas entidades, mesmo que em “lados” distintos, têm os mesmos objetivos, podendo ter ou não as mesmas fontes de recursos.

O fato é que, não obstante a diversidade de pessoas jurídicas de direito privado que integram o terceiro setor, o estudo e o crescimento dessas entidades foram intensificados em meados dos anos 90, por influência de alguns fatores, como a crise do Estado do Bem-Estar Social, o fortalecimento da ideia de Estado subsidiário e a necessidade de reforma do aparelho do Estado.

3.2. A Reforma do Estado do século XX e o espaço público não-estatal

O crescente interesse pelo terceiro setor é decorrente tanto da crise do modelo de Estado Social, quanto da política de Reforma da Administração iniciada, no Brasil, na década de 80¹¹. O fato é que, após a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995, composto por uma série de objetivos que visavam tornar a administração pública mais eficiente, foi intensificado o uso da expressão “espaço público não-estatal”.

O PDRAE preconizava um amplo processo de reforma da administração pública brasileira¹², considerando a necessidade de redução dos custos do Estado e ainda de transformação dele em um ente capaz de atender às demandas da sociedade. Até então, o modelo de Estado Social, que passava por crise e que aplicava a burocracia administrativa inclusive nos setores sociais e econômicos, demonstrou ineficiência na prestação de serviços

⁹ DIAS. Maria Tereza Fonseca. **Terceiro Setor e Estado: Legitimidade e regulação**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, p. 124 e 125.

¹⁰ *Idem*, p 127.

¹¹ OLIVEIRA. Gustavo Justino de. **Direito do Terceiro Setor**. In: Biblioteca Digital Revista do Direito do Terceiro Setor – RDTS. Ano 1. N. 1. Belo Horizonte: Editora Fórum, jan. 2007, p. 16.

¹² BRESSER-PEREIRA. Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. 2. Ed. Brasília: ENAP, 2011, p 45.

públicos de qualidade aos cidadãos-clientes, principalmente no âmbito social, como saúde, educação e previdência.

Conforme ensinamentos de Luiz Carlos Bresser-Pereira¹³, então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado e responsável pela elaboração do PDRAE, o espaço público não-estatal é formado por entidades voltadas ao interesse público e que não integram o aparelho do Estado, logo, subordinam-se ao Direito Privado.

Ademais, devido à crise do Estado, a dicotomia Estado-mercado aprofundou-se e esse espaço público não-estatal ou “terceiro setor” ganhou importância na produção de serviços sociais e científicos. Na época do Plano de Reforma, Bresser-Pereira¹⁴ defendia que o desenvolvimento de uma terceira dimensão entre o Estado e o mercado poderia facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, fatores que tornam a sociedade civil ainda mais democrática.

3.3. Conceito contemporâneo de Terceiro Setor

Presentemente, não há um consenso dentre os administrativistas brasileiros acerca da definição da expressão “Terceiro Setor”. Contudo, a maioria dos doutrinadores oferecem conceitos com elementos semelhantes.

A preclara Maria Sylvia Zanella Di Pietro, define as entidades do Terceiro Setor como “entidades privadas, instituídas por particulares; desempenham serviços não exclusivos do Estado, porém em colaboração com ele.”¹⁵

O doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, por sua vez, aduz que o “terceiro setor resulta de iniciativas da sociedade civil, através de pessoas de atuação voluntária, associações e organizações não governamentais, para a execução de funções eminentemente sociais, sem alvejar resultados lucrativos.”¹⁶

¹³ *Idem*, p 236.

¹⁴ *Idem*, p 239.

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização parceria público-privada e outras formas**. 6. ed. São Paulo, 2008, p. 250.

¹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011. p. 326.

Em semelhante ideia, Alexandrino e Paulo entendem por terceiro setor “aquele composto por entidades privadas da sociedade civil, que prestam atividade de interesse social, por iniciativa privada, sem fins lucrativos.”¹⁷

Dessa maneira, destacam-se os seguintes elementos básicos para que uma entidade possa ser, em regra, considerada do terceiro setor: i) pessoa jurídica de direito privado; ii) criada pelos administrados de forma voluntária; iii) sem fins lucrativos; iv) colabora com o poder público ao exercer atividade privada de interesse público, principalmente na área dos serviços sociais; v) coexiste com o primeiro setor – Estado – e com o segundo setor – mercado; vi) pode estabelecer vínculo com o Estado para receber recursos públicos, caso em que deverá prestar contas de suas atividades e cumprir metas estipuladas no ajuste.

É possível, ademais, asseverar que essas entidades não integram a administração pública direta ou indireta, haja vista que todas são “não governamentais”¹⁸ e que, apesar de seu regime jurídico ser o de direito privado, ele poderá parcialmente derogado por normas de direito público quando a entidade estabelecer vínculo com o poder público.

4. REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA DO TERCEIRO SETOR NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO

A reforma constitucional operada pela Emenda nº19/98, e a consequente regulamentação por intermédio de leis ordinárias, proporcionaram meios para transmitir a gestão de serviços públicos às entidades privadas sem fins lucrativos, denominadas genericamente de entidades do "terceiro setor".

Essas parcerias, no sentido *lato* do termo, buscam a participação direta da sociedade, uma forma de aprofundar a cidadania participativa. Essa participação não só é admitida como incentivada pelo texto constitucional em vários momentos, tendo como exemplo clássico o inciso III do art. 198 da Constituição Federal que institui, como diretriz do sistema único de saúde, a participação da comunidade.

¹⁷ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Ed. Método, 2009, p. 159.

¹⁸ Nesse mesmo sentido, DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Editora Atlas. 2012, p 552.

Todavia, ainda que o Estado brasileiro venha desenvolvendo políticas de parcerias entre o poder público e o terceiro setor há aproximadamente 16 anos e, ainda que essa relação público-privada esteja cada vez mais presente no cotidiano da administração pública, a regulamentação jurídica do instituto é sempre objeto de questionamento, seja pelo fato de ser insuficiente, ou pela falta de uniformização, ou mesmo pela inexistência de normas específicas.

Uma vez que a administração almeja diminuir significativamente a burocratização administrativa e a ineficiência tão presente nesse modelo, essas parcerias assumem um papel cada vez mais importante. Sendo assim, são várias as formas de distribuição de competências, envolvendo o setor privado, realizadas pelo poder público, a saber: as parcerias sociais (contratos de gestão e termos de parcerias com OSs e OSCIPs), as parcerias econômicas (contratos de concessão comum e concessão patrocinada, parcerias público-privadas em sentido estrito), os acordos de interesses, consensos, realizados de forma não autoritária (consórcios públicos), e os acordos de pluralidade de administrações e por órgãos ou entidades mistas (integradas por representantes do poder público e do poder privado).¹⁹

A questão tão controversa, a qual será detalhada doravante, dentre tantos assuntos intrigantes que envolvem o tema, é o regime jurídico que deverá recair sobre tais entidades, um conjunto de normas por vezes público, por vezes privado, assumindo uma nova forma de entender o direito administrativo. Esse é o novo desafio que se apresenta aos operadores do direito, pois esses deverão estudar o terceiro setor como integrante da intersecção entre o direito público e o direito privado, campo que ainda gera grandes discussões doutrinárias e dúvidas acadêmicas.

É fato que o ordenamento jurídico pátrio normatizou tais relações, sendo que a própria Carta Magna legitimou a sua utilização. Todavia, as legislações específicas do terceiro setor ainda são lacunosas em muitos aspectos, não conseguindo trazer todas nuances necessárias para disciplina, controle e efetividade dessa parceria, no sentido amplo do termo, entre o poder público e a sociedade civil.

¹⁹ 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 (Coord.) *Parcerias Público-privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 433-486.

Dessa maneira, é de suma importância a tarefa a ser desempenhada pelo poder legislativo: desenvolver uma base legal sólida acerca do terceiro setor. Nesse sentido, há quem defenda uma regulamentação específica e conjunta, uma forma de Estatuto do Terceiro Setor com um conjunto de regras e princípios próprios.

Com o viés de consolidar um Estatuto, foram estabelecidas, em diversas oportunidades, equipes de trabalho. Em 1997 e 1998, houve discussões organizadas pelo Grupo de Interlocução Política do Conselho da Comunidade Solidária, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, destinadas ao tema marco legal do Terceiro Setor, o que pode ser apontado como tentativa inicial de regular o tema no Brasil.

Já em 2001, a Comissão de Economia, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados realizou o seminário "Elaboração do Estatuto do Terceiro Setor". Apesar de contar com a presença de vários parlamentares e representantes do terceiro setor, não teve continuidade e não atingiu o seu propósito.

Por sua vez, em 2004, agora no Governo de Luís Inácio Lula da Silva, houve a instituição do Grupo de Trabalho Interministerial do Terceiro Setor, com a participação da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG). Esse trabalho não teve prosseguimento.

Em 2008, criou-se o projeto "Pensando o Direito", oriundo do acordo de colaboração técnico-internacional BRA/07/004 firmado em maio de 2007 entre a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Aberta a Convocação n. 002/2008, para o desenvolvimento de pesquisa e elaboração legislativa sobre o tema "Estado Democrático de direito e Terceiro Setor", fora selecionado o Instituto Pro Bono para a sua realização, sob a Coordenação-Geral do Professor Doutor de Direito Administrativo da Universidade de São Paulo, Gustavo Justino de Oliveira, responsável, em meados de 2012, pela minuta de anteprojeto de lei do Estatuto do Terceiro Setor, cujo objetivo era

[...]ordenar e sistematizar diretrizes, princípios e regras jurídicas essenciais que, em seu conjunto, visam regulamentar as organizações e as atividades

desenvolvidas pelo Terceiro Setor, conferindo a este segmento reconhecimento, identidade e segurança jurídicas.²⁰

Em oposição às tentativas, o grande número de leis esparsas e de regimes jurídicos distintos aplicados ao terceiro setor no direito brasileiro não colabora para a normatização, ainda que necessária, através de um Estatuto com regras e princípios gerais. Todavia, ainda que tal questão seja árdua, há que falar, pelo menos, em uma consolidação das várias normas que envolvem esse campo do direito, a fim de evitar confusões e facilitar o trabalho dos operadores do direito ou de quem tiver interesse no assunto.

De fato, essa grande variedade de normas, em conjunto com suas várias alterações oriundas da atividade legislativa, sem sequer um posicionamento claro e objetivo da doutrina acerca de vários aspectos relacionados às parcerias com entidades do terceiro setor – como (a) necessidade, possibilidade de aplicação da Lei de Licitação, (b) formas de controle, (c) submissão das entidades às normas de direito público ou privado, dentre tantas outras –, provocam grande insegurança jurídica, abarrotando os tribunais de assuntos que deveriam ser resolvidos por meio da opção do legislador, em consonância com o sistema jurídico atual.

De maneira a demonstrar os fundamentos constitucionais e legais do terceiro setor no Brasil, os próximos tópicos abordarão de modo não exaustivo as suas previsões normativas e suas peculiaridades, com o fim maior de demonstrar, ao final, a necessidade de uma consolidação dessas normas e de um tratamento que respeite o caráter *sui generis* desse tipo de relação público-privada em nosso ordenamento.

4.1. A Constituição Federal de 1988 e o Terceiro Setor

A possibilidade de parcerias entre o poder público e o terceiro setor já não é objeto de grandes controvérsias, uma vez que a doutrina e até mesmo a jurisprudência já assentaram entendimentos acerca do desempenho de determinadas atividades públicas pelo setor privado, fato que pode ser compreendido do estudo sistemático do texto maior.

²⁰ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Minuta de Anteprojeto de Lei Federal, que visa instituir o Estatuto do Terceiro Setor e dá outras providências**. São Paulo – Brasília, 2009.

Em um estudo inicial, envolvendo o porquê do terceiro setor, é fácil depreender que as atividades desenvolvidas por ele nada mais são do que uma forma de cidadania participativa em que a sociedade civil é parte essencial à consecução do interesse público.

Diante disso, já é possível afirmar que a razão de ser do Terceiro Setor coaduna com os fundamentos do Estado Brasileiro, conforme o artigo 1º, II da Magna Carta, que define a cidadania como um deles. Para reforçar a ideia de participação da sociedade, faz-se necessário citar o §1º do referido artigo, o qual prevê a participação direta da sociedade.²¹

Segundo OLIVEIRA, é na direito à associação, desde que para fins lícitos, delimitado no artigo 5º, XVII da Constituição Federal, que as entidades do Terceiro Setor encontram a base para sua existência.²² O autor ainda assevera que a não intervenção estatal prevista no texto constitucional em relação às associações não prejudica a possibilidade de controle exercido pelo poder público através da prestação obrigatória ao Estado das verbas públicas repassadas, fato esse oriundo do próprio interesse público.

Há ainda outros trechos do texto constitucional que permitem a atuação da sociedade civil ao lado do poder público: o artigo 198, III que institui a participação da comunidade como diretriz do sistema único de saúde; o artigo 204, II que prevê a participação da população na formulação de políticas públicas; o artigo 205 que aduz a promoção e o incentivo da educação como algo a ser desempenhado pelo Estado com colaboração da sociedade; o artigo 215 que estabelece o dever estatal de incentivar e apoiar a valorização e a difusão das manifestações culturais; ou mesmo o artigo 218 ao afirmar a obrigação do poder público em incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica.

É importante observar que as titularidades dessas atividades devem ser sempre do Estado, ou seja, há que falar em Estado subsidiário e não em Estado omissivo ou descompromissado, até porque ao poder público sempre caberá o papel de fiscalizar e reassumir a atividade prestada de forma ineficiente ou em desacordo com o interesse da coletividade.

Nesse sentido, o trecho do voto do Ministro Luiz Fux no julgamento da ADI 1923:

²¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

²² OLIVEIRA. Gustavo Justino de. **Direito do Terceiro Setor**. In: Biblioteca Digital Revista do Direito do Terceiro Setor – RDTS. Ano 1. N. 1. Belo Horizonte: Editora Fórum, jan. 2007, p. 19.

Firmadas essas premissas teóricas, deve-se analisar o modo como o texto constitucional alude ao tema em exame na presente ação. Com efeito, a Constituição, quando se refere aos setores de cultura (CF, art. 215), desporto e lazer (CF, art. 217), ciência e tecnologia (CF, art. 218) e meio ambiente (CF, art. 225), afirma que tais atividades *são deveres do Estado e da Sociedade*. Faz o mesmo, em termos não idênticos, em relação à saúde (CF, art. 199, *caput*) e à educação (CF, art. 209, *caput*), afirmando, ao lado do dever de o Estado de atuar, que tais atividades são “*livres à iniciativa privada*”. Referidos setores de atuação do Poder Público são denominados, na teoria do direito administrativo econômico, *serviços públicos sociais*, em contraposição aos típicos serviços públicos industriais, como se passa com o fornecimento de energia elétrica ou com os serviços de telecomunicações. Por força das disposições constitucionais antes mencionadas, o regime jurídico de tal gênero de atividades, quanto à titularidade, configura o que a doutrina contemporânea tem denominado de serviços públicos *compartidos*, serviços públicos *não privativos*, ou serviços públicos *não exclusivos*: poder público e iniciativa privada podem, simultaneamente, exercê-las por direito próprio, porquanto de titularidade de ambos. Em outras palavras, e ao contrário do que ocorre com os serviços públicos privativos, pode o particular exercer tais atividades independentemente de qualquer ato negocial de delegação pelo Poder Público, de que seriam exemplos os instrumentos da concessão e da permissão, mencionados no art. 175, *caput*, da CF.²³

Por fim, o artigo 150, IV, alínea “c” e § 4º da CF/88, que versa sobre a limitação do poder de tributar, estipula que os entes da federação não podem instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços das instituições de educação e de assistencial social, sem fins lucrativos.

Esse aspecto deve restringir-se, tanto subjetivamente (entidades de educação e de assistência social), quanto materialmente (renda, patrimônio e serviços da atividade fim) ao que o texto constitucional prevê.

4.2. A Legislação Infraconstitucional sobre o Terceiro Setor

Em consonância com o dito anteriormente, não há no Brasil um marco regulatório do terceiro setor, nem sequer uma consolidação de suas normas, sendo necessário citar as leis

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1923**. Requerente: Partido dos Trabalhadores – PT e Partido Democrático Trabalhista – PDT. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. 7 abr. 2011.

com maior relevância e dispor sobre suas características, destacando as semelhanças e as diferenças.

Em relação à formação e organização, como regra geral, aplica-se o Código Civil de 2002. Logo a entidade do terceiro setor constitui, de maneira geral, uma associação sem fins lucrativos, sendo regida pelos artigos 53 ao 69 do CC/02. De tal forma, a entidade é pertinente ao campo do direito privado, devendo ter seu ato constitutivo inscrito no Registro de Pessoa Jurídica (art. 45, *caput* do CC/02 e arts. 114 a 121 da Lei 6.015 de 1973).

Ainda, a título federal, ressaltando que existem diversas leis estaduais e algumas municipais que versam sobre o assunto, a entidade do terceiro setor pode receber diversas qualificações e, para isso, deve assumir características diferentes.

A entidade pode ser certificada como de utilidade pública, com base na Lei Federal nº 91 de 1935. Inicialmente a titulação só servia para garantir o uso de emblemas, flâmulas, bandeiras ou distintivos próprios, registrados no Ministério da Justiça, ou seja, não garantia favorecimento estatal algum. Todavia, de acordo com a lei nº 9.249 de 1995, para que uma empresa possa fazer dedução de doações no Imposto de Renda, a entidade civil beneficiária deve possuir essa certificação.

Outra certificação que pode ser concedida é a de beneficente de assistência social (CEBAS) nos moldes da Lei Federal nº 12.101/2009. Para tanto, a entidade deve ter como finalidade a prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, além de atender o princípio da universalidade do atendimento (art. 2º da referida lei), além de preencher outros requisitos. A prazo da certificação fica entre 1 (um) ano e 5 (cinco) anos, podendo ser renovado, se preenchido os requisitos legais novamente. Essa titulação permite às entidades a percepção de recursos públicos e de imunidade tributária.

Atualmente, duas são as certificações que ganharam destaque, sendo crescente a busca pelos benefícios inerentes ao título ou pelas inúmeras possibilidades de realizar parcerias com o Estado. Devido a essa última possibilidade, há uma maior complexidade para aquisição da certificação de Organização Social (OS) e de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

A Lei que regula as OSs é a 9.637/98, sendo que as atividades da entidade candidata à certificação devem ser relacionadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento

tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e a saúde. As organizações sociais prestam-se a realizar uma parceria com o Estado, mediante um contrato de gestão, objetivando realizar uma atividade de interesse público de maneira mais eficiente e condizente com os anseios da população.

A lei supracitada ainda exige a participação do poder público diretamente, com participação mínima de 20% na composição do conselho da Administração (art. 4º), como forma de evitar o uso indevido da certificação. Além disso, no caso de descumprimento das obrigações por parte da OS, o poder público deverá revogar o certificado.

Por sua vez, a Lei nº 9.790/99 estabeleceu as regras para a certificação como OSCIP. A referida norma constituiu uma tentativa do legislador de “corrigir os problemas identificados na profusão de normas existentes, que não permitiam uma definição adequada do terceiro setor.”²⁴ Sendo assim, esse marco normativo do terceiro setor almeja delimitar princípios inerentes a toda categoria, a exemplo do artigo 1º, § 1º que define a entidade sem fins lucrativos. Ainda assim essa tentativa de servir como regra genérica foi realizada forma bastante tímida e incompleta. Ademais cabe ressaltar que tal legislação não vincula os outros entes federativos, uma vez que a competência não é privativa da União para tratar sobre tal matéria.

O artigo 3º da referida lei estabelece que, para se qualificar como OSCIP, a pessoa jurídica de direito privado deve desempenhar uma atividade específica, tal como a promoção da assistência social, da cultura, da educação ou da saúde gratuita. Outra especificidade da lei foi o estabelecimento de restrição subjetiva, sendo que dentre as entidades não passíveis de se tornarem OSCIP destacam-se as sociedades comerciais, os sindicatos e associações de classe, as cooperativas, as organizações partidárias e as instituições religiosas.

Tal como as OSs, a lei 9.790/99, em seu art. 4º, estabelece ingerência do poder público no funcionamento das entidades. Essas exigências de respeito à regras de direito público não significa desobediência ao inciso XVII do art. 5º da CF/88, que estabelece a liberdade de associação, uma vez que não há obrigação de nenhuma sociedade constituída em se tornar OSCIP. Dentre as ingerências, está a obrigação da previsão de regras como a

²⁴ TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Terceiro setor: entre a liberdade e o controle**. Bahia, Ed. Jus Podium. 2013, p. 110.

observância ao princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, economicidade, publicidade e eficiência no estatuto da OSCIP e a exigência de realização de auditoria sobre a aplicação dos possíveis recursos públicos resultantes da parceria.

Outro fator de relevo é a permissão de participação de servidor público no conselho da entidade, sem, no entanto, haver percebimento de vantagem financeira, evitando estímulo a tal participação. Desse modo, o servidor não agiria como *longa manus* da administração, mas sim como integrante da sociedade civil, com o intuito de colaborar.

Cabe mencionar também que pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro a outorga de qualificação é estabelecida, expressamente, como ato vinculado ao preenchimento dos requisitos. Essa determinação esvazia as possibilidades de acepção ou concessão de privilégios realizados pelo poder público, além de possibilitar, no momento de escolha para a celebração do termo de parceria, uma maior variedade de interessados e, conseqüentemente, maior chance de sucesso.

A parceria firmada pelo termo de parceria possui finalidade semelhante às OSs, qual seja a de atingir o interesse público com a maior eficiência possível.

Outra lei que permeia o terceiro setor é a 8.666/93. A Lei de Licitação e Contratos deve ser substituída, no que couber, por procedimentos específicos, delimitados em leis específicas, que retratem a dicotomia público-privada do terceiro setor; todavia ela, por vezes, é aplicada, sobretudo quando se diz respeito aos princípios nela estabelecidos.

Sobre o regime de pessoal, o celetista é o que prevalece. Com isso, as entidades do terceiro setor devem seguir as regras da CLT. Entretanto é possível, em alguns casos, a cessão de servidores públicos pelo Estado. Assim sendo, aplica-se o regime próprio e, em âmbito federal, a Lei 8.112 de 1990. Ainda é possível se falar na aplicação da Lei 9.608 de 1998, quando prestado serviço de forma voluntária, delimitado como "atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social"(art. 1º).

4.3. Da Necessidade de Melhor Delimitação do Terceiro Setor no Brasil

O terceiro setor cresce de maneira bastante rápida no Brasil, tanto que em 2010 existiam 290,7 mil Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (Fasfil) no Brasil, voltadas, predominantemente, à religião (28,5%), associações patronais e profissionais (15,5%) e ao desenvolvimento e defesa de direitos (14,6%). As áreas de saúde, educação, pesquisa e assistência social (políticas governamentais) totalizavam 54,1 mil entidades (18,6%). Para que se tenha uma noção desse crescimento, basta efetuar uma comparação com no ano de 2006 para constatar um aumento significativo de 8,8% no número total.²⁵

Sendo assim, é possível constatar que o terceiro setor já é uma realidade bem consolidada e difundida no país, entretanto a normatização não parece acompanhar essa evolução.

É fato que o próprio direito administrativo, segundo vários doutrinadores, precisaria passar por uma espécie de aglomeração das mais variadas leis. Também é verdade que essa é uma luta antiga dos administrativistas, mas que não obteve êxito até o momento. Todavia, ainda que essa consolidação administrativa ocorresse, há que falar em uma significativa distinção entre os princípios e, sobretudo, entre as hermenêuticas referentes ao terceiro setor e ao direito administrativo clássico.

Desse modo, existem inúmeros especialistas que entendem pela dissociação do “direito” do terceiro setor e do direito administrativo, levantando a dicotomia público-privada relacionada ao primeiro como principal fator para a separação, ainda mais porque determinados aspectos do direito administrativo clássico, como os entraves burocráticos de uma licitação, poderiam comprometer o objetivo central da relação terceiro setor e Estado, qual seja a busca pela eficiência e efetividade no serviço público.

Nesse sentido, Paes diz:

o Terceiro Setor tem uma grande abrangência não só na sua forma de atuação, como com relação às entidades ou organizações sociais que o constituem, não havendo, ainda, no âmbito do ordenamento jurídico

²⁵ IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**. Brasília: IBGE, 2010.

brasileiro, uma definição exata em lei do que seja esse setor, de que se compõe e em que áreas atua.²⁶

Oliveira chega a defender a criação do “direito do terceiro setor”, como novo ramo jurídico:

Assim sendo, como um novo ramo jurídico, ainda em evolução, entendemos o Direito do Terceiro Setor como o ramo do Direito que estuda o Terceiro Setor, disciplinando, em especial, a organização e o funcionamento das entidades privadas sem fins lucrativos, as atividades de interesse público por elas levadas a efeito e as relações por elas desenvolvidas entre si, com órgãos e entidades integrantes do aparato estatal (Estado), com entidades privadas que exercem atividades econômicas eminentemente lucrativas (mercado) e com pessoas físicas que para elas prestam serviços remunerados ou não remunerados (voluntariado).²⁷

Data Venia aos pensamentos supracitados, ao mesmo tempo em que é difícil encaixar o terceiro setor como parte do direito administrativo, existe a dificuldade de dissociá-los, pois as relações, de maneira geral, que ocorrem com a participação da administração pública, envolvem diretamente as premissas administrativistas. Princípios fundamentais como a supremacia do interesse público, a impessoalidade e a moralidade nas contratações, não só podem, como devem estar presentes em qualquer atividade eminentemente pública, seja ela desempenhada de maneira direta ou indireta pela Administração ou pelas entidades da sociedade civil.

Com base na atual complexidade normativa do direito administrativo e na falta de estruturação dos princípios e regras que envolvem a relação entre sociedade civil e Estado, não parece viável, ainda, defender a autonomia dessa seara do direito. Contudo, pela quantidade de leis esparsas e pelas inovações que a relação público-privada faz emergir em nosso ordenamento, é importante reconhecer que a consolidação das normas que abrangem essa seara do direito seria fundamental para o seu desenvolvimento sistêmico, evitando controvérsias normativas, consubstanciando segurança jurídica e criando um arcabouço jurídico com a finalidade de servir de esteio para o terceiro setor no Brasil.

²⁶ PAES, José Eduardo Sabo. **Terceiro Setor: conceituação e observância dos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública**. Fórum administrativo – Direito Público, Belo Horizonte, fev. 2005, p. 594.

²⁷ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito do Terceiro Setor**. In: Biblioteca Digital Revista do Direito do Terceiro Setor – RDTS. Ano 1. N. 1. Belo Horizonte: Editora Fórum, jan. 2007, p. 36.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, o Estado, que já foi interventor e controlador e tinha por escopo ser o único e principal provedor do bem-estar social, tem buscado fortalecer sua atividade fomentadora com base no princípio da subsidiariedade. Nessa conjuntura, ganhou espaço e relevância a participação da sociedade civil no desempenho de atividades variadas de pujante interesse público, corroborando para a desburocratização estatal e para alcançar a verdadeira efetividade e eficiência na oferta de serviços públicos não exclusivos do Estado que se mostrou tão distante no modelo essencialmente burocrático.

Dessa maneira, o terceiro setor emerge como forma de aprofundamento da cidadania participativa, sendo ele constituído por entidades privadas sem fins lucrativos, as quais colaboram com o poder público ao exercer atividade privada de interesse público, principalmente na área dos serviços sociais, e que coexistem com o primeiro setor – Estado – e com o segundo setor – mercado.

O presente artigo buscou refletir a respeito da criação de um Estatuto ou mesmo de um “Direito do Terceiro Setor” enquanto ramo jurídico autônomo, representando possíveis soluções para uniformizar e facilitar a análise da legislação que o envolve a matéria.

Primeiramente, com o fito de possibilitar a compreensão do conceito de Terceiro Setor e de seu afloramento na sociedade contemporânea, abordou-se os conceitos de “Estado” e de “Sociedade Civil”, demonstrando que ambas são definições “móveis” e que se adaptam ao momento histórico vivido. Ademais, foi analisada a relação entre eles, a qual mostrou ser pautada por um relacionamento ora harmônico, ora conflituoso, sendo que a aproximação do Estado e da Sociedade Civil ocorreu por meio do princípio da subsidiariedade e pela atividade de fomento.

Adiante, foram expostos breves comentários acerca do surgimento histórico do terceiro setor na conjuntura internacional e no Brasil. Constatou-se que o estudo e o fortalecimento das diversas pessoas jurídicas de direito privado que integram esse setor intermediário, entre Estado e mercado, foram intensificados, em meados dos anos 90, por

influência de fatores, como a crise do Estado do Bem Estar-Social, o fortalecimento da ideia de Estado subsidiário e a política de reforma do aparelho do Estado.

Averiguou-se que o Plano de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE de 1995 atestou que o espaço público não-estatal é formado por entidades voltadas ao interesse público e que elas não integram o aparelho do Estado. Destarte, a partir de então, o espaço público não-estatal ou “terceiro setor” ganhou importância na produção de serviços sociais e científicos.

Posteriormente, foi analisado o fato de que apesar das parcerias do poder público, em sentido *lato*, com o setor privado assumirem um papel cada vez mais importante para a redução do tamanho do Estado, as legislações específicas do terceiro setor ainda são lacunosas em muitos aspectos, não conseguindo trazer todas nuances necessárias para disciplina, controle e efetividade dessa parceria, no sentido amplo do termo, entre o poder público e a sociedade civil.

De fato, notou-se que a Carta Magna não apenas autoriza como incentiva essas parcerias. Cabe, contudo, ao Poder Legislativo desenvolver uma base legal sólida acerca do terceiro setor para dirimir dúvidas e evitar controvérsias doutrinárias.

Fez-se notório, ao longo da pesquisa, que foram empreendidas tentativas infrutíferas com o viés de consolidar um Estatuto uniformizador da matéria e que o grande número de leis esparsas e de regimes jurídicos distintos aplicados ao terceiro setor no direito brasileiro não colaboram para a normatização.

É relevante destacar que a grande variedade de normas, em conjunto com suas várias alterações oriundas da atividade legislativa, provoca grande insegurança jurídica, e que o momento é propício para se falar, pelo menos, em uma consolidação das várias normas que envolvem esse campo do direito, o qual possui peculiaridades distintas do Direito Administrativo Clássico.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Ed. Método, 2009.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil: além da dicotomia estado-mercado**. In: Sociedade Civil e Democratização, Leonardo Avritzer (Org.). Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1923**. Requerente: Partido dos Trabalhadores – PT e Partido Democrático Trabalhista – PDT. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. 7 abr. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. 2. Ed. Brasília: ENAP, 2011.

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

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Terceiro Setor e Estado: Legitimidade e regulação**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Editora Atlas. 2012, p 552.

_____. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização parceria público-privada e outras formas**. 6. ed. São Paulo, 2008.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**. Brasília: IBGE, 2010.

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 (Coord.) Parcerias Público-privadas. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 433-486.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial**. Revista Brasileira de Ciências Sociais - Vol. 18, nº. 52. 2003.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito do Terceiro Setor**. In: Biblioteca Digital Revista do Direito do Terceiro Setor – RDTS. Ano 1. N. 1. Belo Horizonte: Editora Fórum, jan. 2007.

_____. **Minuta de Anteprojeto de Lei Federal, que visa instituir o Estatuto do Terceiro Setor e dá outras providências**. São Paulo – Brasília, 2009.

PAES, José Eduardo Sabo. **Terceiro Setor: conceituação e observância dos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública**. Fórum administrativo – Direito Público, p. 5094, Belo Horizonte, fev. 2005.



REVISTA DE ESTUDOS JURÍDICOS

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Terceiro setor: entre a liberdade e o controle.** Bahia, Ed. Jus Podium. 2013.