CONTROLE ESTATAL DAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS PARA O TERCEIRO SETOR

Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob a orientação do Professor Doutor Sebastião Botto de Barros Tojal, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito do Estado.

Candidato: Rodrigo Pagani de Souza

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Departamento de Direito do Estado

São Paulo, dezembro de 2009

RESUMO

Em um contexto de crescimento do volume de transferências de recursos públicos para entidades do terceiro setor e, ainda, de aumento do número de parcerias do Estado com tais entidades, cresce também a importância do controle estatal sobre as suas políticas de fomento e sobre a aplicação dos recursos transferidos. Paralelamente, a mídia, os órgãos estatais de controle e a academia jurídica manifestam preocupações com a corrupção na destinação desses recursos e com a ineficiência no seu emprego. Todos ainda enfrentam o desafio de fortalecer o terceiro setor, simultaneamente ao fortalecimento do controle do fomento estatal. A legislação federal brasileira, contudo, ainda não trata do assunto com o devido cuidado. Há um descompasso entre a importância do tema para o país, de um lado, e a insuficiência da legislação que o rege, de outro. Com este pano de fundo, esta tese descreve, primeiramente, qual é o direito vigente em matéria de controle estatal das transferências de recursos públicos da União para o terceiro setor. Em segundo lugar, aponta alguns dos principais problemas deste direito. Finalmente, sugere soluções para o seu aperfeiçoamento. Como ponto de partida para essas três vertentes de investigação, a tese trabalha com a hipótese de que tal controle é disciplinado por uma complexa teia de textos normativos que necessita ser reformada. O resultado das investigações é a confirmação desta hipótese, à medida que são reunidas evidências de que o quadro normativo geral é demasiado complexo, lacônico, excessivamente talhado pela via infralegal, descompassado com a Constituição Federal e ainda ineficaz – a despeito de suas últimas reformas –, demandando, sim, uma reforma legislativa. Com inspiração em projetos e anteprojetos de lei, assim como nas experiências espanhola e estadunidense pertinentes ao assunto e, ainda, levando em conta o diagnóstico de problemas efetuado, a tese defende seis medidas para reforma da legislação brasileira. Sustenta que tais medidas podem contribuir para a solução de parcela importante dos problemas da legislação vigente, tornando o controle estatal das transferências de recursos públicos para o terceiro setor mais democrático e consentâneo com os princípios constitucionais da impessoalidade, publicidade, motivação e eficiência.

Palavras-chave: terceiro setor, entidades privadas sem fins lucrativos, controles externo e interno da administração pública, recursos públicos, parcerias, fomento, transferências, subvenções.

ABSTRACT

In a context of growth in the volume of government transfers to nonprofit organizations, as well as in the number of partnerships between the state and these entities, there is also a growing need for the state to control its own funding policies and the use of the transferred resources. Simultaneously, the media, the state controlling agencies and the legal academia manifest their concern with the corruption involved in the destination of those resources and the inefficiency in its application. They also face the challenge of strengthening the nonprofit sector while curbing illegal behavior and strengthening state control of government stimulus initiatives. The federal legislation, however, still does not cope with the matter in a cautious way. There is a mismatch between the importance of the subject to the country, on one hand, and the limitations of the legislation that should govern it, on the other hand. Against this backdrop, this thesis describes, first, what is the current law governing federal control of its own funding of nonprofit organizations. Second, it points out some of the key problems of the existing legislation. Finally, it suggests solutions for its improvement. As a starting point for these three lines of investigation, it works with the hypothesis that the state control over grants to nonprofits is regulated by a complex net of legal norms which needs to be reformed. The result of the investigations confirms this hypothesis, as the thesis assembles evidences of an existing legal framework extraordinarily complex, laconic, excessively tailored through regulations in lieu of statutes, not totally aligned with the Federal Constitution and inefficient in spite of its latest reforms – all these characteristics demanding, unequivocally, a statutory reform. Taking into account the diagnosis made and with an inspiration in bills and other legislative proposals in Congress, as well as in the Spanish and American experiences in the matter, the thesis pinpoints a number of six initiatives for the reform of the Brazilian legislation. It sustains that these initiatives should contribute to the solution of an important part of the flaws of the existing legislation, turning the state control of governmental transfers to nonprofits more democratic and tuned with constitutional principles governing the public administration, such as equality, publicity, reasoning and efficiency.

Key words: third sector, nonprofit organizations, external and internal control of the public administration, public resources, partnerships, stimulus, transfers, grants, subventions.

RÉSUMÉ

Dans un contexte de croissance du volume d'acheminement de ressources publiques à des entités du troisième secteur (associations à but non lucratif), et en plus un croissant nombre de partenariat entre l'état et les dites entités, augmente aussi l'importance du contrôle de l'état sur ses politiques d'appui et d'application de recours transférés. Parallèlement, le média, les organismes d'état de contrôle et l'Académie Juridique manifestent leur préoccupation au sujet de la corruption lors de la destination des ressources transférées et du manque d'efficacité quand à l'emploi. Tous encore font face au défi de fortifier le troisième secteur, simultanément à l'affermissement du contrôle d'appui de l'état. La législation fédéral brésilienne, cependant, ne traite pas encore ce sujet de la façon qu'il mérite. Il y a un désaccord entre l'importance du sujet pour le pays, d'une part, et l'insuffisance de législation pour qui le contrôle d'autre part. Après les énoncés ci-dessus, cette thèse fait la description, premièrement, de l'état du droit en vigueur en matière de contrôle sur les transferts des ressources publiques de l'Union pour le troisième secteur. En second lieu, elle signale certains des principaux problèmes de ce chapitre du droit. Finalement, elle propose des solutions pour son perfectionnement. Comme point de partie pour ces trois lignes de recherche, la thèse travaille avec l'hypothèse que son contrôle est régis par un complexe réseau des textes normatifs qui doivent passer par une réforme. Le résultat des recherches est la confirmation de cette hypothèse. À fur et à mesure que les évidences sont réunis on constate un cadre normatif trop complexe, laconique, excessivement taillé sur les règlements, en désaccord avec la Constitution Fédéral et encore inefficace en dépit des derniers changements, demandant, certainement une réforme législative. S'inspirant sur les projets et avant-projets de loi, ainsi que les expériences espagnoles et nord-américaines à ce sujet, et, aussi, tenant compte du diagnostique des problèmes réalisé, la thèse défend six points pour actualiser la législation brésilienne. Elle soutient que ces mesures peuvent contribuer à la solution d'une partie importante des problèmes de la législation en vigueur, en transformant le contrôle de l'état sur les transferts de ressources publiques au troisième secteur plus démocratique et conforme aux principes constitutionnels d'impersonnalité, publicité, motivation et efficacité.

Mots clé: troisième secteur, associations à but non lucratif, contrôles externe et interne de l'administration publique, ressources publiques, partenariat, appui, subvention.

INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro transfere recursos públicos, crescentemente, a entidades privadas sem fins lucrativos que atuam em seu território. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA),[1] existiam aproximadamente 338,2 mil fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil em 2005.[2] O número de entidades do gênero – chamadas "FASFIL" no levantamento feito pelos institutos brasileiros – teve crescimento significativo no interregno de 1996 a 2005: foi da ordem de 215,1% entre 1996 e 2005, saltando do patamar das 107,3 mil entidades em 1996 para o das 338,2 mil entidades em 2005.[3] Parcela significativa dessas entidades recebe algum tipo de recurso público do Estado, seja sob a forma de transferências – subvenções sociais, auxílios ou contribuições, na terminologia da legislação orçamentária –, seja sob outras forma indiretas, como isenções tributárias.[4] Doadores privados, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, também se beneficiam financeiramente do fomento estatal às entidades privadas sem fins lucrativos, pois o Estado lhes concede que suas doações privadas sejam revertidas em seu benefício sob a forma de deduções ou benefícios tributários.

Ao mesmo tempo em que esta transferência de recursos públicos ao setor privado sem fins lucrativos torna-se paulatinamente mais significativa, setores da mídia, dos órgãos de controle e da academia jurídica manifestam preocupação com a corrupção na destinação desses recursos e com a ineficiência no seu emprego. Desde a última reforma legislativa atinente ao fomento estatal ao terceiro setor, ao final da década de 90 do século XX, que teve como marcos as Leis das Organizações Sociais (OS) e das Organizações da Sociedade Civil de

---

[1] *Cf.* BRASIL, IBGE, *As Associações Privadas e Fundações Sem Fins Lucrativos no Brasil 2005*, Rio de Janeiro, IBGE, 2008 (doravante denominado *FASFIL 2005*). A *FASFIL 2005* está disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2005/fasfil.pdf (acesso em 17.12.2008).

[2] O exato número era: 338.162 fundações privadas e associações sem fins lucrativos. *Cf. ibid.*, p. 21 ("Tabela 3 – Número de Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos, segundo classificação das entidades sem fins lucrativos – Brasil – 2005").

[3] Os números exatos deste crescimento foram: de 107.332 entidades em 1996 para as 338.162 entidades, como mencionado, em 2005. *Cf. ibid.*, p. 46 ("Tabela 21 – Evolução das entidades constantes no Cadastro Central de Empresas – CEMPRE, em números absolutos e percentual de variação – Brasil – 1996/2004").

[4] Dados do Portal da Transparência, mantido pelo do governo federal na Internet, revelam que, no ano de 2008, mais de 3,4 bilhões de reais foram transferidos pela União para entidades sem fins lucrativos (*cf.* http://wwwportaldatransparencia.gov.br; acesso em 1°.07.2009). A respeito do volume anual de transferências desde 2004, extraído do citado Portal, *cf.* **capítulo 5** desta tese.

Interesse Público (OSCIP)[5], houve ao menos duas comissões parlamentares de inquérito (CPIs) instauradas no Congresso Nacional e focadas na apuração de fatos diretamente relacionados a organizações não-governamentais (ONGs), diversos projetos de lei apresentados para a introdução de alterações na legislação setorial[6], duas auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU) focadas em ajustes celebrados entre o Poder Público e entidades do terceiro setor[7] e, recentemente, significativa elaboração normativa por parte do Poder Executivo federal, seja pela via de atos normativos infralegais, seja pela via de medida provisória.[8] Todo este interesse pelo terceiro setor e, em especial, por problemas atinentes ao controle estatal das transferências de recursos públicos para a iniciativa privada sem fins lucrativos, esteve fomentado por denúncias ou suspeitas de corrupção e desvios de recursos transferidos noticiadas pela mídia.

Tal contexto – no qual cresce a subvenção pública ao terceiro setor, de um lado, e surgem notícias de irregularidade e corrupção, de outro – demanda reflexão sobre o direito brasileiro em matéria de controle estatal das transferências de recursos públicos para a iniciativa privada sem fins lucrativos.

Com vistas a contribuir para esta reflexão, a presente tese pretende enfrentar três questões fundamentais. Primeiramente, quais são os principais aspectos do direito vigente em matéria de controle estatal das transferências de recursos públicos para entidades do terceiro setor na esfera federal? Em segundo lugar, quais os seus principais problemas? Finalmente, como este direito pode ser aperfeiçoado com vistas ao enfrentamento dos problemas diagnosticados?

Como ponto de partida para o enfrentamento destas três indagações, a hipótese com a qual se trabalha é a de que, em matéria de controle estatal das transferências de recursos ao terceiro setor, há um direito constituído por uma complexa teia de textos normativos, excessivamente fragmentados, que resultam em normas repletas de lacunas e insuficiências,

---

[5] Leis 9.637, de 15 de maio de 1998 e 9.790, de 23 de março de 1999, respectivamente. Sobre o conteúdo dessas leis e sua comparação com o direito anterior, *cf.* **capítulo 3**.
[6] Foram a CPIs realizadas, *grosso modo*, em 2001/2002 e 2008/2009. A respeito dessas CPIs, *cf.* **capítulo 6**.
[7] Sobre tais auditorias, *cf.* **capítulo 6**.
[8] Sobre esta elaboração normativa por parte do Poder Executivo, *cf.* **capítulo 3**.

compondo um quadro normativo que necessita ser reformado. Parte-se da suspeita, noutras palavras, de que problemas no próprio direito que disciplina o controle dessas transferências contribuem, em certa medida, para o contexto de irregularidades crescentemente evidenciado. E acredita-se que tais problemas jurídicos mereçam diagnóstico preciso e que as normas vigentes podem ser aprimoradas em busca de soluções. A hipótese é cabalmente confirmada ao longo do trabalho, por uma série de evidências nele reunidas e sistematizadas.

O trabalho está dividido em três partes, cada qual dedicada a responder a uma das três questões que o movem. Num primeiro momento procura-se identificar e descrever aspectos relevantes do direito vigente em matéria de controle, por parte do Estado brasileiro, sobre as transferências de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos. A busca pela compreensão deste direito não prescinde do apontamento de alguns dados relevantes sobre a realidade que o circunda. Tudo isso se faz na **parte 1**.

Nela, o **capítulo 1** estrutura-se ao redor da noção de *terceiro setor*, procurando reunir dados estatísticos a respeito das entidades que o compõem no Brasil e apontar em linhas gerais o tratamento jurídico que lhe é dado no país. No mesmo capítulo delimita-se, ademais, o objeto da tese, situando o *controle estatal das transferências de recursos públicos para o terceiro setor* como uma vertente do controle da administração pública fomentadora. O **capítulo 2** explora mais detidamente a noção de administração pública fomentadora, esclarecendo que uma de suas técnicas é a *subvenção ou transferência de recursos públicos*, muito empregada para fins de fomento a entidades privadas sem fins lucrativos. Passa-se a enfrentar diretamente, nos demais capítulos desta primeira parte, o desafio de descrever aspectos do direito vigente em matéria de controle estatal das transferências de recursos públicos para o terceiro setor. O **capítulo 3** cuida de explorar os diversos sistemas normativos que se voltam ao assunto – seis ao todo –, apelidados, para os fins desta tese, de **Regimes Especiais de Controle**. São os **Regimes das Entidades de Utilidade Pública, das Entidades Beneficentes de Assistência Social, das Fundações de Apoio, das Entidades Conveniadas, das OS** e **das OSCIP**. Na seqüência, os **capítulos 4, 5** e **6** cuidam de explorar outros três sistemas normativos que também servem ao controle estatal das transferências em questão, embora não tenham nisto o seu foco. Formam o bloco dos **Regimes Gerais de Controle**,

assim apelidados para os fins desta tese. São os **Regimes Orçamentário-Financeiro, de Controle Interno** e **de Controle Externo**. Com isto finaliza-se a apresentação de um quadro geral descritivo de aspectos relevantes do direito brasileiro pertinente ao tema do controle estatal das transferências de recursos públicos para o terceiro setor.

Nesta primeira parte do trabalho, mais importantes do que a fotografia do direito positivo – *o que ele é* – são as impressões que fotografia permite acerca do que *ele não é*, assim como do que *ele poderia ser.* Deveras, este panorama descritivo já contém as sementes do que se desenvolverá nas partes subseqüentes da tese, quando se apontam os problemas do direito em vigor e se buscam soluções. Afinal, a tese ambiciona, para além de alguma descrição do que o direito efetivamente é – árdua por si só, dado o cipoal normativo que o caracteriza –, contribuir para uma reflexão sobre o que ele poderia ser. E fica claro, a partir do grande esforço necessário para se mencionar apenas aspectos relevantes do direito aplicável à matéria, que se faz útil um diagnóstico de alguns de seus principais problemas. Este diagnóstico é feito na **parte 2** do trabalho.

É nesta segunda parte da tese que se busca enfrentar a questão: afinal, se o direito vigente parece problemático, quais são exatamente estes problemas? Parte-se da constatação de que existem problemas fundamentais, que perpassam toda a atividade de controle estatal das transferências de recursos públicos ao terceiro setor, e problemas mais pontuais, que dizem respeito apenas a aspectos e momentos específicos do exercício do controle. Assim, os problemas fundamentais são identificados e descritos no **capítulo 7**, reservando-se para os **capítulos 8**, **9** e **10** o tratamento dos problemas mais pontuais, atinentes, respectivamente, ao controle estatal incidente *antes* dos ajustes de transferência de recursos públicos, *concomitantemente* à execução desses ajustes e *após* esta execução. Fica comprovada, ao cabo desta segunda parte, a hipótese inicialmente levantada, de que existem problemas no próprio direito que rege o controle estatal das transferências de recursos públicos para o terceiro setor, que dão margem, por sua insuficiência, a desvios na aplicação de recursos.

Segue-se o derradeiro passo do caminho percorrido pela tese, consubstanciado na **parte 3**, em que se apresentam e se discutem soluções para os problemas previamente

identificados. Procura-se, afinal, responder à questão: como aprimorar um direito que enfrenta os problemas identificados? Neste sentido são levantadas e discutidas, no **capítulo 11**, soluções apresentadas em proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional, assim como em anteprojetos de lei existentes que tangenciam aspectos do controle estatal sobre as transferências de recursos ao terceiro setor. No **capítulo 12** passa-se a descrever e examinar soluções existentes nos direitos estadunidense e espanhol, cuja análise é útil seja pela pujança do terceiro setor nos Estados Unidos da América, seja pelo cuidadoso tratamento das subvenções públicas na Espanha.[9] No **capítulo 13**, enfim, com base em toda a investigação realizada ao longo do trabalho – que produziu um retrato do direito vigente no Brasil, de alguns de seus problemas e de possíveis alternativas para o seu enfrentamento –, apresenta-se uma proposta de reforma do direito em vigor, baseada em seis tópicos: ***i)*** planejamento da constituição de vínculos de fomento e parceria mediante consulta pública, ***ii)*** credenciamento objetivo e diretriz do predomínio da subvenção a entidades credenciadas, ***iii)*** processo de seleção universal e lastreado em publicidade, igualdade e motivação, ***iv)*** regime mínimo e universal de contratação administrativa, ***v)*** ênfase no controle estatal de resultados e ***vi)*** ampliação da transparência e do controle social. Dita proposta, em sua maior parte, vem apoiar as proposições constantes do Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública, de 2009, para a disciplina dos vínculos de colaboração entre Estado e terceiro setor.[10] Ao final apresentam-se **conclusões** que sintetizam as principais constatações feitas e proposições defendidas ao longo da tese.

[9] As citações da legislação e da doutrina estrangeiras neste capítulo, como, de resto, em toda a tese, é feita em vernáculo, mediante tradução livre deste autor.
[10] A respeito desse anteprojeto de lei, *cf.* **capítulo 11**.

CONCLUSÕES

Diante de todo o exposto podem ser aqui enumeradas, sinteticamente, as principais constatações e proposições feitas ao longo desta tese. É o que se passa a fazer.

O terceiro setor no discurso jurídico brasileiro

1. Conquanto não exista, no direito brasileiro, um conceito legislativo de terceiro setor, este é comumente compreendido, em âmbito extra-jurídico, como o conjunto de entidades privadas sem fins lucrativos, voltadas à persecução de finalidades de interesse público.

1.1. Nesse sentido, apartam-se do terceiro setor as ditas entidades de benefício mútuo, que, embora sejam também privadas e sem fins lucrativos, voltam-se à persecução de benefícios aos seus associados.

1.2. Por outro lado, costumam ser incluídas no terceiro setor tanto as chamadas organizações não-governamentais (ONGs), criadas mais recentemente e voltadas à defesa e promoção de direitos de cidadania, quanto as entidades privadas sem fins lucrativos de caráter mais assistencialista, que têm tradição mais antiga no Brasil.

2. A despeito de não incorporada à legislação brasileira, a expressão terceiro setor já ganha espaço na doutrina jurídica e nos debates parlamentares.

3. O conceito de terceiro setor, contudo, pode mostrar-se de difícil operacionalização prática nalguns casos, pois nem sempre é fácil distinguir-se uma entidade dita do terceiro setor, voltada, como tal, à persecução de finalidades de interesse público, de uma entidade de benefício mútuo, dedicada aos interesses de seus associados.

3.1. A despeito das eventuais dificuldades na sua operacionalização prática, o conceito pode vir a ser adotado com proveito pela legislação caso se pretenda cunhar regramento

específico para o universo de entidades nele compreendido – desde que, evidentemente, fique legalmente esclarecido o seu significado.

Em matéria de fomento estatal, por exemplo, o uso do conceito de terceiro setor poderia servir para delimitar o âmbito dos sujeitos destinatários de determinadas medidas de fomento, de modo a se afastar deste âmbito as entidades privadas sem fins lucrativos de benefício mútuo.

Poderia servir, ainda, para delimitar o universo de entidades que fica sujeito a determinados instrumentos de controle estatal sobre o fomento público ao terceiro setor. Seria o caso, por exemplo, de um instrumento de credenciamento prévio de entidades pretendentes ao fomento público, que se destinasse a credenciar apenas entidades do terceiro setor. No direito brasileiro vigente, um exemplo de instrumento do gênero é a qualificação de entidades como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), nos termos da Lei 9.790/99.

3.2. Contudo, há muitas regras pertinentes ao controle de medidas de fomento estatal que merecem aplicação, indistintamente, a entidades reputáveis como pertencentes ao terceiro setor e a entidades tidas como de benefício mútuo.

Por exemplo, tanto umas quanto outras devem sujeitar-se ao controle estatal sobre as medidas de fomento que lhes tenham sido direcionadas. Devem submeter-se à fiscalização pelas cortes de contas no exercício do controle externo da administração pública e, ainda, à fiscalização por órgãos e entidades da administração pública repassadores de recursos.

Até mesmo as entidades empresariais ou mercantis, que visam ao lucro e, por óbvio, não pertencem ao terceiro setor, quando beneficiárias de medidas de fomento estatal, devem sujeitar-se a certos instrumentos de controle estatal, como os supra-referidos, não se distinguindo para os fins dessa sujeição de qualquer entidade sem fins lucrativos.

De tal sorte que parece necessário existir, ao menos, um *regime jurídico básico* de controle estatal sobre as medidas de fomento destinadas, indistintamente, a entidades do terceiro setor, a entidades de benefício mútuo e, ainda, a empresas ou entidades mercantis.

Para além desse *regime jurídico básico* de controle sobre as medidas de fomento estatal, um regramento adicional, pertinente a esta ou aquela categoria de entidades fomentadas, pode ser talhado de acordo com as peculiaridades de cada categoria.

O terceiro setor na realidade brasileira

4. Nesta primeira década do século XX, um relevante esforço foi conduzido pelo IBGE para descortinar aspectos essenciais das associações e fundações privadas sem fins lucrativos existentes no Brasil. O resultado deste esforço está retratado nos principais produtos do levantamento realizado até o momento, que são as pesquisas *FASFIL 2002* e *FASFIL 2005*.

4.1. Por intermédio dessas pesquisas levantaram-se dados sobre quantas são, onde se localizam, quando foram criadas, o que fazem, quantas pessoas empregam e quanto remuneram.

4.2. Contudo, em que pesem os avanços obtidos – muito relevantes, sem dúvida – quanto ao conhecimento do universo das fundações e associações privadas sem fins lucrativos no país, há muito que avançar, ainda, quanto ao conhecimento de dados referentes às *medidas de fomento estatal que lhes são destinadas*.

O fomento estatal ao terceiro setor na realidade brasileira

5. Tem havido progresso nos últimos anos, há de se reconhecer, em matéria de transparência do fomento estatal ao setor privado sem fins lucrativos. Este avanço se deve, em grande parte, à atuação de um conjunto de instituições brasileiras de controle da administração pública – notadamente as CPIs, o TCU e a CGU, que têm funcionado como a "espinha dorsal" dos sistemas de controle externo e interno da administração do país. Apesar das possíveis e necessárias críticas à atuação dessas instituições e ao funcionamento dos sistemas de controle que conduzem, há evidências de que elas contribuíram para recentes progressos em matéria de

controle estatal das transferências de recursos públicos para o terceiro setor. São duas as destacadas nesta tese: de um lado, a reforma em curso da regulamentação pertinente aos convênios; de outro, a previsão normativa e a efetiva instalação do Portal dos Convênios na Internet. Estes dois avanços recentes têm um sentido comum de conferir ampla transparência à atividade estatal de transferência de recursos públicos a entidades privadas sem fins lucrativos e, mais do que isso, a medidas de controle estatal incidentes sobre estas transferências.

Soma-se a estas duas evidências de avanço a iniciativa do Poder Executivo, também recente, de elaborar, por intermédio de uma comissão de juristas, um Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública, que tem o mérito de levar em conta a existência das entidades do terceiro setor como parceiras estratégicas da moderna administração. Seu capítulo de regulamentação dos vínculos de colaboração (e fomento) do Estado brasileiro com as ditas "entidades de colaboração", que nada mais são do que entidades do terceiro setor, é auspicioso para o aperfeiçoamento do direito vigente. Em especial, caso se transforme em lei, tal regramento poderá contribuir para o aperfeiçoamento dos atuais instrumentos e objetivos do controle estatal das transferências de recursos para o terceiro setor normativamente previstos.

6. Há duas técnicas principais de fomento estatal ao terceiro setor: a técnica da *exoneração tributária* e a técnica da *transferência de recursos públicos* (também chamada, esta última, quanto tenha por objeto recursos financeiros, de *transferência financeira*, *transferência direta* ou *subvenção*). O presente trabalho debruça-se apenas sobre as transferências de recursos públicos e, mais precisamente, sobre as normas jurídicas que lhes dizem respeito em âmbito federal.

As *transferências de recursos públicos* são repasses de recursos feitos pelo Estado, a fundo perdido (isto é, sem exigência de contraprestação direta em bens ou serviços por quem os recebe), geralmente por intermédio de um *contrato de parceria* (convênio, termo de parceria, contrato de gestão, contrato de repasse ou outro instrumento congênere), que é celebrado entre o ente público repassador dos recursos e a entidade beneficiária.

Os recursos públicos passíveis de transferência costumam ser de três espécies: recursos financeiros, bens públicos em geral e, até mesmo, servidores públicos especialmente cedidos para a colaboração na execução de determinado objeto. Sem embargo disso, o mais comum, quando se fala em *transferências de recursos públicos*, é que se esteja aludindo a *transferências de recursos financeiros*. O contexto dessas transferências é o de algum vínculo de fomento e parceria entre o Estado e o terceiro setor.

As transferências de recursos públicos ao terceiro setor no direito brasileiro

7. Há uma pluralidade de ramos do direito cujas normas incidem sobre o fomento estatal destinado ao terceiro setor, com destaque para os Direitos Constitucional, Orçamentário, Tributário, Financeiro e Administrativo.

Essas normas têm um propósito comum consistente em viabilizar as medidas de fomento estatal, mas também perseguem outro objetivo comum, nelas bastante saliente, que consiste em controlar o emprego das medidas de fomento.

Por isso, falar-se em normas sobre o fomento estatal ao terceiro setor é falar também, inevitavelmente, em normas sobre o controle deste fomento.

Aspectos relevantes do direito vigente

8. Em resposta à primeira indagação central desta tese, a respeito de quais os principais aspectos do direito federal vigente em matéria de controle estatal das transferências de recursos públicos para o terceiro setor, começou-se por constatar que se trata de um direito fragmentado em nove regimes jurídicos.

8.1. Deveras, pode-se dizer que há, no direito brasileiro, três **Regimes Gerais de Controle** do fomento estatal ao terceiro setor, assim como seis **Regimes Especiais de Controle** deste fomento.

8.2. São **Regimes Gerais**: o **Regime Orçamentário-Financeiro**, o **Regime do Controle Externo** e o **Regime do Controle Interno**. São **Regimes Especiais**: o **Regime das Entidades de Utilidade Pública**, o **Regime das Entidades Beneficentes de Assistência Social**, o

Regime das Entidades Conveniadas, o **Regime das Fundações de Apoio**, o **Regime das Organizações Sociais (Regime das OS)** e o **Regime das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Regime das OSCIP)**.

8.3. Estes últimos seis – os ditos **Especiais** – subdividem-se entre os dois primeiros, que são regimes precipuamente voltados ao controle da outorga de exonerações tributárias, e os quatro últimos, que são regimes precipuamente voltados ao controle das transferências de recursos públicos.

8.4. Todos os nove regimes existentes – tanto os ditos **Gerais** como os chamados **Especiais** – assemelham-se pelo fato de que têm por objeto, fundamentalmente, a atividade de administração pública e, mais especificamente, a atividade administrativa de fomento. Ao terem por objeto, assim, a administração pública fomentadora, incidem sobre os vínculos jurídicos constituídos entre os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta e as entidades privadas sem fins lucrativos, inclusive as do terceiro setor. Por isso há de se reconhecer que, a despeito de serem constituídos fundamentalmente por normas de controle da administração pública, tais regimes alcançam entidades dela não integrantes, na medida em que estas tenham com ela constituído vínculos jurídicos, tornando-se, à luz dos arts. 70, parágrafo único e 74, inciso II, da Constituição Federal, responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta do Estado brasileiro.

8.5. Esses nove regimes, então, foram eleitos como focos de análise para que se descortinassem aspectos relevantes do direito vigente em matéria de controle estatal das transferências de recursos ao terceiro setor. A delimitar o objeto enfocado buscou-se responder à indagação: trata-se de controle *do quê*, *por quem*, *como* e *com quais finalidades*? Em resposta elegeu-se cuidar: ***i)*** do controle das transferências de recursos públicos para o terceiro setor; ***ii)*** do controle realizado sob os nove regimes jurídicos apontados, atentando-se para os papéis de destaque sob eles desempenhados pelo Congresso Nacional e a Presidência da República quando da aprovação das LDO, bem como pelas CPIs, pelo TCU, pela CGU e pelos órgãos e entidades da administração pública repassadores de recursos, donde falar-se num *controle estatal* (sem prejuízo de menções eventuais à atuação de outros agentes de controle

estatais ou não estatais); ***iii)*** de um controle realizado mediante variadas técnicas aplicáveis antes, durante e após as transferências de recursos a título de fomento; e ***iv)*** e de um controle voltado a assegurar a legalidade e a boa administração do fomento estatal ao terceiro setor.

9. Ainda em prosseguimento ao esforço de identificação do direito vigente em matéria de controle estatal das transferências de recursos públicos para o terceiro setor, partiu-se para o exame, um a um, dos ditos **Regimes Gerais** e **Regimes Especiais** de controle. Este exame teve por objetivo produzir uma visão panorâmica de todos esses regimes, capaz de apontar as suas principais semelhanças e diferenças. Esta visão panorâmica, enfim, pretendeu ser um retrato de aspectos relevantes do direito vigente.

10. Examinando-se a legislação pertinente aos **Regimes Especiais de Controle**, observou-se que nela se encontram várias técnicas de controle das transferências de recursos públicos ao terceiro setor. Elas podem ser classificadas segundo o momento em que devem incidir: prévia, concomitante ou posteriormente aos ajustes de transferência de recursos. São técnicas de controle prévio: as *proibições relativas à destinação de recursos*, o *planejamento geral*, o *credenciamento*, o *processo de seleção*, o *planejamento da execução de parceria* e o *contrato de parceria*. São técnicas de controle concomitante: as *proibições relativas à destinação de recursos*, o *processo de contratação de fornecedores* e o *acompanhamento da execução*. São técnicas de controle posterior: a *prestação de contas final* e as *infrações e sanções administrativas*.

10.1. Comparando-se os vários **Regimes Especiais de Controle** e, particularmente, as técnicas de controle neles previstas, verifica-se que alguns prevêem todas essas técnicas, enquanto outros apenas algumas. Nota-se, ainda, que o grau de tratamento normativo de determinada técnica também varia de um regime para outro,. sendo maior nalguns regimes e menor em outros.

10.2. Atentando-se para os objetivos perseguidos por cada um dos **Regimes Especiais de Controle**, nota-se que, nalguns casos, eles estão claramente delimitados, mas noutros não.

11. Examinando-se o **Regime Orçamentário-Financeiro** constatou-se, sobretudo, o paulatino crescimento da quantidade prevista, nas LDO federais, de proibições e condicionamentos às transferências de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos.

12. Examinando-se o **Regime do Controle Interno** – especificamente, o sistema de controle interno do Poder Executivo Federal – chegaram-se a algumas constatações que merecem destaque.

12.1. Observou-se que inexiste fiscalização e auditoria, por parte da CGU, de todo e qualquer programa de governo que envolva transferências de recursos federais em favor de entidades privadas sem fins lucrativos, ou, muito menos, de toda e qualquer específica transferência de recursos federais a entidades do gênero; na realidade, o trabalho da CGU desenvolve-se seja por sorteios (nos Pequenos e Médios Municípios e, mais recentemente, nos Estados), seja continuamente (neste caso, apenas nas capitais e Grandes Municípios), seja mediante seleção de alguns programas de governo (para serem objeto de avaliação ou de auditoria), seja mediante seleção de alguns casos sobre os quais pairem suspeições de desvios, seja, finalmente, mediante processamento de denúncias e representações que lhe tenham sido encaminhadas.

12.2. Notou-se que, a despeito da inexistência de uma fiscalização e auditoria de alcance universal (isto é, de todas as transferências), a CGU tem direcionado, sim, algum foco sobre o controle do fomento federal em favor do terceiro setor. Prova disso foram algumas iniciativas de acompanhamento da execução de programas de governo que tocam a este fomento. Contudo, o foco na temática do fomento estatal ao terceiro setor poderia ser ainda maior. A focalização temática do *programa de fiscalização por sorteios*, que em 2008 dirigiu-se, como visto, ao acompanhamento e a fiscalização das ações do PAC, poderia no futuro ser posta noutros temas relevantes, como é o caso das transferências de recursos federais a entidades privadas sem fins lucrativos.

12.3. Observou-se que uma das iniciativas mais significativas em matéria de controle, por parte da CGU, foi a implantação do Portal da Transparência, que merece ser reconhecida e articulada com o Portal dos Convênios.

13. Examinando-se o **Regime do Controle Externo** também se fizeram algumas constatações e análises que merecem um destaque.

13.1. Avaliou-se que a jurisprudência da corte de contas federal nesta matéria segue pelo menos cinco linhas temáticas: ***i)*** a do controle das Entidades Conveniadas; ***ii)*** a do controle das transferências às OSCIP; ***iii)*** a do controle das transferências intergovernamentais, também chamadas voluntárias; ***iv)*** a do controle das transferências a ONGs; e ***v)*** a do controle de quaisquer transferências – sejam as intergovernamentais, sejam as feitas ao setor privado sem fins lucrativos. Estas linhas temáticas da jurisprudência do TCU, contudo, precisam ser sistematizadas, pois os precedentes de cada qual têm, todos, um sentido comum, que é o de firmar qual é o direito do controle estatal das transferências de recursos públicos ao terceiro setor.

13.2. Acima de tudo restou evidenciado um importante fenômeno, qual seja, o de que, ao longo da primeira década do século XX, vai amadurecendo uma atuação concertada entre três expoentes do controle da administração pública brasileira – o TCU, a CGU e as CPIs – com vistas à produção de mudanças significativas no direito e na prática do controle estatal das transferências de recursos públicos para o terceiro setor. Com todos os significativos percalços dessa evolução, o que se verifica, num balanço geral, parece ser uma história de sucesso da engenharia institucional brasileira em matéria de controle, contribuindo para a produção de resultados no equacionamento de problemas ligados a uma esfera do direito – o fomento estatal ao terceiro setor – ainda um tanto refratária a um processo de "juridificação" e democratização.

14. Enfim, concluiu-se a **parte 1** do trabalho com um forte senso, a partir do retrato tirado do direito vigente em matéria de controle estatal das transferências de recursos públicos ao terceiro setor, de que há diversos problemas nesse direito, que vão além da excessiva

fragmentação dos textos normativos que o compõem (fragmentação que, por si só, já dificulta a identificação desses textos e a interpretação normativa a partir deles). O retrato sugeriu que existem lacunas nesses regimes e, também, inconsistências, apresentando-se estas últimas como inconsistências entre as técnicas de controle previstas em um regime e as previstas em outro, quando ambos visam ao mesmo propósito e inexiste justificativa racional para o tratamento normativo diferenciado de situações equivalentes. Esses aspectos problemáticos ficaram, entretanto, apenas sugeridos pelo retrato tirado, que pretendeu ser, acima de tudo, uma descrição informativa das normas em vigor, a fim de que, num passo adiante, se passasse efetivamente a problematizá-las.

Os principais desafios

15. Passando-se a responder à segunda indagação central da tese, a respeito de quais os principais problemas do direito vigente, em âmbito federal, em matéria de controle estatal das transferências de recursos públicos para o terceiro setor, diagnosticaram-se, na **parte 2**, problemas de duas categorias. De um lado encontraram-se os ditos **problemas fundamentais**, assim entendidos aqueles que, mais do que normas pontuais de controle, dizem respeito a uma quantidade mais expressiva de normas, minando o direito vigente nesta matéria de modo mais impactante; de outro lado destacaram-se problemas mais pontuais, pertinentes a um conjunto mais restrito de normas e encontráveis em cada fase do controle estatal, referidos, assim, como **problemas do controle prévio**, **do controle concomitante** e **do controle posterior** aos ajustes de transferência de recursos.

16. Como **problemas fundamentais do direito vigente** constataram-se quatro: a *lacônica disciplina legal da matéria e a instabilidade jurídica* ocasionada pela disciplina infralegal que lhe tem sido conferida; o *alcance ainda restrito das inovações importantes do final da década de 1990*; a *redundância perniciosa de regimes jurídicos*; e a *indefinição de foco no controle de meios ou no de resultados.*

17. Como **problemas do controle prévio** das transferências de recursos públicos para o terceiro setor destacaram-se alguns relativos à técnica de planejamento, outros à de credenciamento, outros à do processo de seleção de entidades e outros, ainda, à da

contratualização. Relativamente ao **planejamento** do fomento ao terceiro setor pela via das transferências, destacou-se o problema do *déficit democrático* na sua formulação. Relativamente ao **credenciamento** de entidades a serem fomentadas, destacaram-se os problemas da existência de *redundâncias desnecessárias nos regimes de credenciamento*, da *discricionariedade* na outorga de credenciais, da *lacônica disciplina legal* do tema. Relativamente ao **processo de seleção** para a escolha da entidade a ser fomentada (ou do conjunto de entidades), notaram-se os problemas do *menoscado ao princípio da igualdade* e do *clientelismo na elaboração da lei orçamentária anual*. Relativamente à **contratualização** dos vínculos de colaboração entre o Estado e entidades do terceiro setor, envolvendo o repasse de recursos públicos, apontaram-se os problemas do *tratamento único para parcerias público-públicas e público-privadas* e da *excessiva fragmentação do regime das parcerias público-privadas*.

18. Como problemas do direito vigente acerca **do controle concomitante** às transferências de recursos públicos para o terceiro setor, foram destacados os relativos ao processo de contratação de fornecedores pela entidade parceira e ao acompanhamento da execução do objeto. Sobre dito processo de contratação, destacou-se o problema da *impropriedade da licitação* para tal fim. Sobre dito acompanhamento, destacaram-se os problemas da lacônica disciplina legal da matéria e do acompanhamento falho ou inexistente.

19. Como **problemas do** direito vigente acerca do **controle posterior** às transferências foram destacados três relativos à prestação de contas final: o problema da *lacônica disciplina legal* da matéria, da *indefinição do foco da prestação de contas* e do *controle falhou ou a destempo sobre ela incidente*.

Em busca de soluções

20. Para o enfrentamento dos problemas do direito vigente diagnosticadas na **parte 2** da tese, algumas soluções foram cogitadas na sua **parte 3**. Buscou-se, a partir do diagnóstico efetuado e de inspiração em projetos e anteprojetos de lei existentes no Brasil, assim como em

previsões constantes dos direitos espanhol e estadunidense pertinentes à matéria, propor um conjunto preciso de medidas de aperfeiçoamento da legislação federal brasileira.

Soluções encontradas em projetos e anteprojetos de lei

21. Boa parte das proposições legislativas atualmente em tramitação no Congresso Nacional podem ser classificadas em dois grandes grupos. O primeiro é o das proposições relacionadas à *reforma dos sistemas de credenciamento e outorga de exonerações tributárias a entidades beneficentes de assistência social*. O segundo grupo engloba as proposições relativas à reforma dos sistemas de *registro, fiscalização e controle de ONGs no país*.

22. Há, ainda, dois anteprojetos de lei que tocam em aspectos importantes das relações entre Estado e entidades do terceiro setor na atualidade. Um é o Anteprojeto de Lei Estatuto do Terceiro Setor, e o outro é o Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública – sendo ambos de 2009.

A diferença fundamental entre um e outro anteprojeto reside no fato de que o primeiro, atinente ao chamado Estatuto Jurídico do Terceiro Setor, pretende disciplinar as entidades do terceiro setor e suas múltiplas relações com outros atores sociais. Já o capítulo do Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública pertinente ao assunto pretende disciplinar, apenas, os vínculos de colaboração entre o Estado e as entidades do terceiro setor. O objeto dos dois anteprojetos, portanto, é bem distinto, já que um tem como eixo estruturante as organizações do terceiro setor e, o outro, apenas seus vínculos de colaboração com o Estado.

23. Examinando-se os citados projetos e anteprojetos de lei, a principal constatação é a de que o Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública revela-se extremamente auspicioso para o enfrentamento dos problemas encontráveis no direito vigente em matéria de controle estatal das transferências de recursos públicos para o terceiro setor, diagnosticados na **parte 2**.

Soluções encontradas no direito estrangeiro

24. Examinando-se o direito norte-americano constataram-se, nele, diferenças importantes relativamente ao caso brasileiro. Em primeiro lugar, nele se enfoca a regulação da gestão fiducial das entidades sem fins lucrativos, independentemente de a origem dos recursos geridos por estas entidades ser pública ou privada, enquanto no direito brasileiro o foco do controle estatal recai sobre a gestão de recursos de origem pública. Em segundo lugar nota-se que, no direito norte-americano, mesmo quando as normas se prestam à regulação da gestão de recursos de origem pública pelas entidades sem fins lucrativos, seu foco recai sobre as renúncias de receita pelo Estado em favor dessas entidades, ao passo que, no direito brasileiro, as normas tratam, sobretudo, do controle das subvenções estatais, embora venha crescendo a preocupação com o controle das renúncias de receita em favor do terceiro setor.

Por outro lado, também se constatou que a experiência norte-americana aproveita, claramente, a alguns aspectos do debate brasileiro. Com efeito, nos Estados Unidos já se discutiu bastante acerca da exigência de registro das entidades do terceiro setor junto a órgãos públicos, assim como a respeito das exigências de apresentação de relatórios acerca da continuidade de sua existência e acerca de suas atividades financeiras. Lá como aqui, o desafio de se promover transparência na gestão financeira dessas entidades encontra-se presente.

25. Examinando-se o direito espanhol verificou-se, nele, uma relevante disciplina jurídica das subvenções outorgadas pelas Administrações Públicas espanholas não apenas ao terceiro setor, mas também ao setor privado com fins lucrativos e a outros entes do aparelho estatal. Em especial, a *Lei Geral de Subvenções* (Lei 38/2003, de 17 de novembro) serve de guia didático para a concessão e controle de subvenções públicas na Espanha, podendo inspirar soluções para muitos dos problemas encontrados no direito brasileiro em matéria de transferências de recursos para o terceiro setor.

Soluções propostas

26. Em resposta final à terceira indagação central desta tese, a respeito da existência de possíveis soluções para, ao menos, alguns dos problemas do direito vigente em matéria de controle das transferências de recursos públicos ao terceiro setor, respondeu-se positivamente. Neste sentido observou-se, de um modo geral, que grande parte dessas soluções já se encontra

esboçada no Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública e, por isso, são defendidas neste trabalho; outras podem ter inspiração no direito estrangeiro; e outras, finalmente, podem ser identificadas tanto a partir da análise das lacunas e inconsistências encontráveis nas normas vigentes quanto a partir do exame das produções doutrinária e jurisprudencial a seu respeito. Todas essas informações já sugerem, ou facilitam que sejam pensadas, algumas soluções para o enfrentamento dos problemas diagnosticados.

27. Concluiu-se que se faz necessária uma reforma *legislativa* que, reunindo num só regime jurídico as melhores soluções encontráveis nos seis **Regimes Especiais de Controle** existentes, envolva determinadas medidas talhadas para a solução de problemas diagnosticados. São seis as medidas propostas nesta tese: quatro voltadas à reforma das normas pertinentes ao controle prévio aos ajustes de transferência e duas voltadas à reforma do direito pertinente aos controles concomitante e posterior a tais ajustes.

27.1. Relativamente ao controle prévio, em primeiro lugar seria importante que a legislação exigisse certo **planejamento** dos programas a serem executados por meio de parcerias com o terceiro setor e, bem assim, de transferências de recursos de origem pública, que fosse **elaborado** pelo Estado **mediante consulta pública** (aberta, como é próprio do gênero, a quaisquer cidadãos ou entidades interessadas em oferecer as suas contribuições). Em segundo lugar seria importante que reformas legislativas assegurassem **processos de credenciamento** de entidades sem fins lucrativos **objetivamente disciplinados** em seus aspectos fundamentais – competências para a outorga e cassação da credencial; requisitos para sua obtenção; *iter* processual para sua concessão; prazo de vigência; benefícios, ônus e sujeições decorrentes; hipóteses de cassação; *iter* processual de cassação; e eventuais sanções e infrações administrativas correlatas –, aliados a uma **diretriz do predomínio da subvenção a entidades credenciadas** (em vez da subvenção a entidades não credenciadas). Em terceiro lugar seria relevante que a legislação instituísse um **processo administrativo universal de seleção** de projetos e entidades beneficiárias de recursos de origem pública em transferência, o qual fosse **baseado**, fundamentalmente, **nos princípios da publicidade, igualdade e motivação**. Em quarto lugar seria importante que a legislação instituísse um **regime universal de contratação administrativa**, voltado à constituição desses vínculos de fomento e

colaboração entre o Poder Público e entidades do terceiro setor, nos termos do regime do "contrato público de colaboração", previsto no Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública.

27.2. Em matéria de controle concomitante e posterior aos ajustes de transferência de recursos públicos ao terceiro setor seria importante, em primeiro lugar, que a reforma legislativa instituísse um **controle estatal focado nos resultados** atingidos pelas entidades do terceiro setor com a aplicação dos recursos recebidos em transferência. Em segundo lugar seria relevante que a reforma continuasse a **ampliar a transparência das informações sobre as transferências de recursos de origem pública** realizadas, inclusive das referentes às prestações de contas apresentadas pelas entidades beneficiadas e da sua análise pelos órgãos estatais de controle, **favorecendo**, assim, **o controle social** acerca da matéria.

BIBLIOGRAFIA

ALLEN, William T.; KRAAKMAN, Reinier; e SUBRAMANIAN, Guhan. *Commentaries and cases on the law of business organizations*. 2ª.ed., Nova Iorque, Aspen Publishers, 2007.

AUBY, Jean-Bernard. *Contracting Out and 'Public Values': A Theoretical and Comparative Approach (Draft). Mimeo.* Artigo, ainda no prelo, apresentada no *Workshop on Comparative Administrative Law*, realizado na *Yale Law School* nos dias 7 a 9 de maio de 2009, em New Haven, EUA. Disponível em: http://www.yale.law.edu (acesso em 11.12.2009).

AZEVEDO, Damião Alves de. *O título de utilidade pública federal e sua vinculação à isenção da cota previdenciária patronal.* Versão eletrônica disponível em: http://www.mj.gov.br (acesso em 10.12.2009). Também publicado na *Revista de Previdência Social*, São Paulo, LTR Editora, nº. 290, jan./2005, pp. 5-11.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo.* 21ª. ed., São Paulo, Malheiros, 2006.

BARBOSA, Maria Nazaré Lins. "A experiência dos termos de parceria entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPS)", in: Carlos Ari SUNDFELD (coord.), *Parcerias público-privadas*, São Paulo, Malheiros, 2005, pp. 487-423.

_____; e OLIVEIRA, Carolina Felippe de. *Manual de ONGs: guia prático de orientação jurídica.* 5ª. ed., Rio de Janeiro, Editora FGV, 2007.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização.* 2ª. ed., Rio de Janeiro, Renovar, 2008.

BORGES, Alice Gonzalez. "Democracia participativa. Reflexões sobre a natureza e a atuação dos conselhos representativos da sociedade civil". In: *Fórum Administrativo – Direito Público – FA*, Belo Horizonte, Fórum, nº. 57, ano 5, nov. 2005, pp. 6372-6378.

BRASIL, Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, *Medida Provisória n. 446, de 2008: Nota Descritiva*, Brasília, janeiro de 2009.

_____, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal. Mimeo*, 2009. Anteprojeto de lei elaborado por comissão de juristas, integrada pelos professores Almiro do Couto e Silva, Carlos Ari Sundfeld, Floriano de Azevedo Marques Neto, Maria Coeli Simões Pires, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Paulo Eduardo Garrido Modesto e Sérgio de Andréa Ferreira, constituída para esse fim pela Portaria nº. 426, de 6 de dezembro de 2007 (alterada pela Portaria nº. 84, de 23 de abril de 2008).

_____, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em conjunto com Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG, e Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – GIFE, *As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil 2005*, Rio de Janeiro, IBGE, 2008 (também denominado **FASFIL 2005**). Versão eletrônica disponível em http://www.ibge.gov.br (acesso em 17.12.2008).

_____, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em conjunto com Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG, e Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – GIFE, *As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil 2002*, Rio de Janeiro, IBGE, 2004 (também denominado **FASFIL 2002**). Versão eletrônica disponível em http://www.ibge.gov.br (acesso em 17.12.2009).

_____, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em conjunto com Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, *As entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos no Brasil 2006*, Rio de Janeiro, IBGE, 2007 (também referida pelo IBGE como *Pesquisa das Entidades de Assistência Social sem Fins Lucrativos – PEAS 2006*, ou simplesmente **PEAS 2006**). Versão eletrônica disponível em http://www.ibge.gov.br (acesso em 15.10.2008).

_____, Presidência da República, Controladoria-Geral da União. *Controle interno, prevenção e combate à corrupção: ações da CGU em 2008*. Brasília, Gráfica LM, maio de 2009. Versão eletrônica disponível em http://www.cgu.gov.br (acesso em 30.6.2009).

_____, Senado Federal, *Relatório Final* de "Comissão Parlamentar de Inquérito, destinada a apurar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, as denúncias veiculadas a

respeito da atuação irregular de Organizações Não-Governamentais – ONG's, nos termos do Requerimento nº 22, de 2001-SF". Brasília, 2002. Versão eletrônica disponível em http://www.senado.gov.br (acesso em 8.12.2009).

_____, Senado Federal, *Plano de Trabalho* de "Comissão Parlamentar de Inquérito composta de 11 Senadores titulares e 7 suplentes, destinada a apurar, no prazo de cento e oitenta dias, a liberação, pelo Governo Federal, de recursos públicos para organizações não governamentais – ONGs – e para organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs, bem como a utilização, por essas entidades, desses recursos e de outros por elas recebidos do exterior, a partir do ano de 1999 até a data de 8 de novembro de 2007." Brasília, Sala das Comissões, 23 de outubro de 2007. Versão eletrônica disponível em http://www.senado.gov.br (acesso em 9.12.2009).

_____. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa. *Utilidade pública federal*, Informação Técnica de autoria do consultor legislativo Emile BOUDENS, janeiro de 2000. Disponível em: http://www.camara.gov.br. Acesso em 17.12.2009.

_____. Tribunal de Contas da União. *Convênios e outros repasses*. Brasília, TCU, Gabinete da Presidência, 2003.

_____. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Manual básico: repasses públicos ao terceiro setor*, 2004.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.* São Paulo, Ed. 34; Brasília, ENAP, 1998.

BUCCI, Maria Paula Dallari. "O conceito de política pública em direito". In: Maria Paula Dallari Bucci (organizadora), *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.* São Paulo, Saraiva, 2006, pp. 1-49.

CARDOSO, Fernando Henrique. 3ª. ed., *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2006.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. *Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial.* 2ª. ed., Belo Horizonte, Fórum, 2008.

CITADINI, Antonio Roque. *O controle externo da administração pública.* São Paulo, Max Limonad, 1995.

COELHO, Simone de Castro Tavares. *Terceiro setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. 3ª. ed., São Paulo, Editora Senac São Paulo, 2005.

CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário.* São Paulo, MP Editora, 2006.

_____. *Direito financeiro na Constituição de 1988.* São Paulo, Oliveira Mendes, 1998.

COUTO E SILVA, Almiro do. "Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares: serviço público à brasileira?". In: *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, Renovar, vol. 230, out./dez. 2002, pp. 45-74.

D'ANDREA FERREIRA, Sérgio. "O incentivo fiscal como instituto de direito econômico". In: *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Renovar, vol. 211, jan./mar. 1998, pp. 31-46.

DI PIETRO, Juliano. *Repartição das receitas tributárias: a repartição do produto da arrecadação. As transferências intergovernamentais.* In: José Maurício Conti (organizador), *Federalismo fiscal*, Barueri, SP, Manole, 2004, pp. 67-100.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas.* 6ª. ed., São Paulo, Atlas, 2008.

_____.*Direito administrativo.* 15ª. ed., São Paulo, Atlas, 2003.

FALCÃO, Joaquim. *Democracia, direito e terceiro setor.* Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 2004.

FALLA, Fernando Garrido. *Tratado de derecho administrativo*, vol. II, *Parte General: Conclusion*. 9ª. ed., Madrid, Editorial Tecnos, 1989.

FEITOSA, Raymundo Juliano. *Finanças públicas e tributação na Constituinte: 1987/1988.* Rio de Janeiro, América Jurídica, 2003.

FERRAREZI, Elisabete; e REZENDE, Valéria. OSCIP – Organização da sociedade civil de interesse público: a lei 9.790/99 como alternativa para o terceiro setor. Brasília, Comunidade Solidária, 2000.

FOGIATO, Alessandra Deslandes. "Os acordos administrativos e a Lei nº. 8.666/1993". In: *Direito do terceiro setor: atualidades e perspectivas*, Curitiba, Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Paraná, 2006, pp. 43-54.

FREMONT-SMITH, Marion R. *Governing Nonprofit Organizations: Federal and State Law and Regulation.* Cambridge, Massachusetts; London, England, First Harvard University Press paperback edition, 2008.

FRUMKIN, Peter. *On Being Nonprofit: A Conceptual and Policy Primer.* Cambridge, Massachusetts; London, England, Harvard University Press, 2002.

INSTITUTO PRO BONO; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Anteprojeto de lei Estatuto do Terceiro Setor*, in: "Estatuto Jurídico do Terceiro Setor: pertinência, conteúdo e possibilidades de configuração normativa". *Mimeo*, 2009. Relatório final de trabalho apresentado à Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, no âmbito do programa "Pensando o Direito", promovido pela citada secretaria em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

LUNARDELLI, Regina Andrea Accorsi. *Tributação do terceiro setor.* São Paulo, Quartier Latin, 2006.

MÂNICA, Fernando Borges. *Terceiro setor e imunidade tributária: teoria e prática*, 1ª. reimpressão, Belo Horizonte, Fórum, 2008.

_____. "Panorama histórico-legislativo do Terceiro Setor no Brasil: do conceito de Terceiro Setor à Lei das OSCIP". In: Gustavo Justino de Oliveira (coordenador), *Terceiro setor, empresas e Estado: novas fronteiras entre o público e o privado.* Belo Horizonte: Fórum, 2007, pp. 163-194.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; e NASCIMENTO, Carlos Valder do (organizadores). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal.* 2.ª ed., São Paulo, Saraiva, 2007.

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo.*2ª. ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2008.

_____. "Convênios e consórcios administrativos". In: *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo*, São Paulo, n.º 02, jun. 1996, pp. 69-89.

_____. *Controle da administração pública.* São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1993.

MELLO, Célia Cunha. *O fomento da administração pública.* Belo Horizonte, Del Rey, 2003.

MODESTO, Paulo. "Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil". In: *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, Renovar, vol. 214, out./dez. 1998, pp. 55-68.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. "Audiências públicas". In: *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, Renovar, vol. 120, out./dez. 1997, pp. 11-23.

_____; com a colaboração de Sílvio Freire de Moraes. *Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal: finanças públicas democráticas.* Rio de Janeiro, Renovar, 2001.

NÓBREGA, Marcos. *Lei de responsabilidade fiscal e leis orçamentárias.* São Paulo, Ed. Juarez de Oliveira, 2002.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. "Gestão privada de recursos públicos para fins públicos: o modelo das OSCIP". In: Gustavo Justino de Oliveira (coordenador), *Terceiro setor, empresas e Estado: novas fronteiras entre o público e o privado.* Belo Horizonte, Fórum, 2007, pp. 213-259.

_____. "OSCIPs e licitação: ilegalidade do Decreto nº 5.504, de 05.08.05" (parecer). In: *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, Fórum, n. 12, ano 4, jan./mar. 2006, pp. 165-207. Também publicado em: *Revista JML de Licitações e Contratos*, nº. 02, ano I, mar.2007, pp. 22-43.

_____; e MÂNICA, Fernando Borges. "Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público: termo de parceria e licitação pública". In: *Fórum Administrativo – Direito Público – FA*, Belo Horizonte, n. 49, ano 5, mar. 2005, pp. 5225-5237.

_____. "As OSCIPs e a lei federal nº 8.666/93" (parecer). In: *Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC*, Zênite, nº. 142, ano XII, dez. 2005, pp. 1053-1056.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 2006.

PACHECO, Fábio Luiz. "O terceiro setor e os Municípios brasileiros". In: *Interesse Público*, Notadez, n. 41, ano IX, 2007, pp. 303-309.

REGULES, Luis Eduardo Patrone. *Terceiro setor: regime jurídico das OSCIPs.* São Paulo, Método, 2006.

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

SALINAS, Natasha Schimit Caccia. *Avaliação legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor.* Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito. Orientador: Professor Doutor José Eduardo Campos de Oliveira Faria. São Paulo, 2008.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de derecho administrativo.* 2ª. ed., vol. II, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2000.

SANTOS, José Anacleto Abduch. "Licitação e terceiro setor". In: Gustavo Justino de Oliveira (coordenador), *Terceiro setor, empresas e Estado: novas fronteiras entre o público e privado.* Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2007, pp. 281-308.

SCHWARTZMAN, Simon. *Desempenho e controle na reforma administrativa*. Brasília, DF, Escola Nacional de Administração Pública, set./1996, Texto para discussão ENAP nº. 8.

SOUTO MAIOR BORGES, José. "Incentivos fiscais e financeiros" (parecer). In: *Revista Trimestral de Direito Público*, nº. 8, São Paulo, Malheiros, 1994, pp. 86-106.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. *Convênio administrativo de delegação de serviço público de saneamento básico: regime jurídico.* Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Departamento de Direito do Estado. Orientador: Professor Doutor Sebastião Botto de Barros Tojal. São Paulo, 2006.

_____. "Participação pública nos processos decisórios das agências reguladoras: reflexões sobre o direito brasileiro a partir da experiência norte-americana". In: *Fórum Administrativo: Direito Público – FA*, Belo Horizonte, Editora Fórum, ano 2, nº. 16, junho de 2002, pp. 752-760.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 4ª. ed., São Paulo, Malheiros, 2000.

_____. "Guia jurídico das parcerias público-privadas". In: Carlos Ari Sundfeld (coordenador), *Parcerias público-privadas*, São Paulo, Malheiros, 2005, pp. 15-44.

_____; e SCARPINELLA, Vera. "Fundações educacionais e licitação". In: Leonardo Pantaleão (organizador), *Fundações educacionais*, São Paulo, Atlas, 2003, pp. 248-259.

TÁCITO, Caio. "Transformações do direito administrativo". In: *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, Renovar, vol. 214, out./dez. 1998, pp. 27-34.

VIOLIN, Tarso Cabral. "ONGs, licitação e o veto de Lula". In: *Revista JML de Licitações e Contratos*, nº. 2, ano I, mar./2007, pp. 44-45.

_____. "Peculiaridades dos convênios administrativos firmados com entidades do terceiro setor". In: *Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC*, nº. 143, ano XIII, jan. 2006, pp. 20-30.

ZEN, Marcela Roza Leonardo. "Licitação e terceiro setor: reflexões sobre o concurso de projetos da lei das OSCIPs". In: Gustavo Justino de Oliveira (coordenador), *Direito do terceiro setor*. Belo Horizonte, Fórum, 2008, pp. 75-98.