

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

CLERIS MICAELLA DE LIMA LEITE

**A CONTRIBUIÇÃO DO TERCEIRO SETOR NA CONSOLIDAÇÃO
DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO EM FACE DO DESVIO
DE FINALIDADE DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS:**

a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de controle, a fim
de garantir a natureza protetiva da norma imunizante.

**FACULDADE DAMAS DE INSTRUÇÃO CRISTÃ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

CLERIS MICAELLA DE LIMA LEITE

**A CONTRIBUIÇÃO DO TERCEIRO SETOR NA CONSOLIDAÇÃO
DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO EM FACE DO DESVIO
DE FINALIDADE DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS:**

a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de controle, a fim
de garantir a natureza protetiva da norma imunizante.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre em Direito**. Área de concentração: **História do Pensamento Jurídico**. Linha de pesquisa: **Historicidade dos Direitos Fundamentais**. Orientador: **Prof. Dr. João Maurício Leitão Adeodato**.

RECIFE

2019

RESUMO

A pesquisa em destaque trata da consolidação do terceiro setor abordando, dentro desse rol de instituições, as organizações sociais como um instrumento de mobilização e participação democrática na estruturação de um efetivo controle social. Para tanto, é preciso expor o processo de reelaboração da função estatal e o papel da sociedade perante as mudanças políticas, econômicas e sociais que marcaram a passagem do Estado Liberal, cuja premissa era a defesa do mercado, para o Estado social, de bases intervencionistas. O Estado social surgiu com a incumbência de dar respostas às demandas sociais que clamavam por uma intervenção estatal mais profunda, entretanto ao final do Século XX, a estrutura estatal não se mostrou capaz para sozinha manter os diversos setores abarcados pelo Estado social. Logo, restou ao Poder Público selecionar uma forma mais ágil de atuação, procurando no repertório do direito privado modelos que lhe possibilitassem atuar de modo mais eficiente. Nesse cenário, desponta no seio da sociedade civil o terceiro setor, apresentando-se o Estado, mediante o estabelecimento de parceria com o setor privado, hábil para garantir o bem comum. Refletindo o alcance do terceiro setor no âmbito democrático, surge o modelo de organização social, mediante a promulgação da Lei 9.637/1998, adotando um viés claramente participativo, cuja prestação de serviços sociais se converte em mecanismo de empoderamento, estimulando o exercício da cidadania e promovendo uma interação harmônica entre Estado, mercado e sociedade. Tal figura jurídica inovou ao adotar uma proposta de caráter gerencial, mais próxima das praticadas pelo setor privado, visando promover a publicização dos serviços públicos, atribuindo a qualidade de coisa pública a algo, originariamente, privado. Diante do protagonismo das entidades do terceiro setor, o constituinte originário consolidou um sistema tributário que atuasse privilegiando tais atores sociais, blindando-os quanto à ação tributante do Estado. Assim, o interesse público atrelado à busca dos direitos fundamentais se consolidou como o elemento teleológico que fundamentou a outorga da imunidade tributária às organizações sociais. Todavia, evidenciam-se casos de flagrante desvio de finalidade, devido à conduta abusiva de seus dirigentes, conduzida por interesses lucrativos, que vem a comprometer a atuação dessas entidades, resultando em desvirtuamento do propósito original da desoneração tributária. A intenção dessa pesquisa é demonstrar o risco representado pelo desvio de finalidade das organizações sociais, expondo os impactos nocivos, aos cofres públicos, da concessão de imunidade tributária, ante a tais transgressões. O presente trabalho se propõe a aprimorar os mecanismos de controle que possam restaurar a função assistencial desses atores sociais e retomar o caráter protetivo da norma imunizante. Para tanto, instaura-se uma pesquisa bibliográfica aplicada e exploratória, delineada por aparato doutrinário, jurisprudencial e aprimorada pela análise de pareceres e relatórios apresentados por órgão de controle do Estado. Enfim, faz-se necessário um aperfeiçoamento das instâncias de controle atuantes sobre as organizações sociais, sobretudo quanto à consolidação do controle social, de modo a atribuir maior transparência aos atos institucionais, clareza e confiabilidade ao contrato de gestão, restaurando o compromisso com os preceitos éticos e morais inerentes à moralidade administrativa.

PALAVRAS-CHAVE: Terceiro setor; Organização social; Imunidade tributária; Desvio de finalidade; Controle.

ABSTRACT

The research focus on the consolidation of the third sector, addressing within this list of institutions, social organizations as an instrument of mobilization and democratic participation in the structuring of effective social control. For that, it is necessary to expose the process of re-elaboration of the state function and the role of society in face of the political, economic and social changes that marked the passage from the Liberal State, whose premise was the market defense, into the Social State, of interventionist bases. The Social State emerged with the task of responding to the social demands that called for a deeper state intervention, however at the end of the 20th century, the state structure wasn't able, by himself, to maintain the various sectors covered by the social state. Therefore, it was left to the Government to select a more agile form of action, searching in the repertoire of private law models that would enable it to act more efficiently. In this scenario, the third sector emerges within civil society, presenting the State, through the establishment of a partnership with the private sector, able to guarantee the common good. Reflecting the scope of the third sector in the democratic sphere, the social organization model emerges, through the enactment of Law 9.637 / 1998, adopting a clearly participative bias, whose provision of social services becomes a mechanism of empowerment, stimulating the exercise of citizenship and promoting a harmonious interaction between State, market and society. This juridical figure innovated when adopting a proposal of managerial character, closer to those practiced by the private sector, with the aim of promoting the public services publicity, attributing to the quality of public thing something, originally, private. Faced with the role of the third sector entities, the original constituent consolidated a tax system that acts to privilege these social actors, shielding them regarding the tax action of the State. Thus, the public interest linked to the search for fundamental rights was consolidated as the teleological element that founded the granting of tax immunity to social organizations. However, there are cases of misuse of purpose, whose abusive conduct by its managers, led by lucrative interests, has compromised the performance of these entities, in which tax relief is distorted from its original purpose and is used for personal gain. The intention of this research is to demonstrate the risk represented by the misuse of purpose of social organizations, in order to expose the harmful impacts, to the public coffers, of the concession of tax immunity, before such transgressions. The present work intends to improve the control mechanisms that can restore the assistance function of these social actors and to retake the protective character of the immunizing standard. For that, an applied and exploratory bibliographic research is established, delineated by doctrinal apparatus, jurisprudential and improved by the analysis of opinions and reports presented by state control organ. Finally, it is necessary to improve the mechanisms of control over social organizations, especially in relation to the consolidation of social control, in order to grant greater transparency to institutional acts, clarity and reliability of the management contract,

restoring commitment to the ethical and moral precepts inherent in administrative morality.

KEYWORDS: *Third Sector; Social Organization; Tax Immunity; Purpose Drift; Control.*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: a função estatal no atendimento aos interesses sociais e o terceiro setor	14
1. O TERCEIRO SETOR EM PERSPECTIVA: UM ESTUDO DOUTRINÁRIO QUANTO AO SEU ESPAÇO DE ATUAÇÃO	22
1.1 Conceito de Terceiro Setor e sua Relação de Parceria com o Estado	22
1.2 Delimitação Conceitual da Função Social sob a Perspectiva do Terceiro Setor	29
1.3 A Atuação da Administração Pública em Face dos Novos Atores Sociais	32
2 FORMAÇÃO HISTÓRICA DO TERCEIRO SETOR E SUA FUNÇÃO SOCIAL	37
2.1 A Consolidação Histórica do Terceiro Setor: da concepção do Estado liberal ao surgimento do Estado social	37
2.2 O Estado Democrático e a Colaboração das Entidades do Terceiro Setor na sua Estruturação	46
2.3 Fundamentos Constitucionais do Terceiro Setor	51
3 O SURGIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA DÉCADA DE 90: UM NOVO MARCO LEGAL DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL	56
3.1 A Reforma Administrativa e a Implantação de um Modelo de Administração Pública Gerencial	56
3.2 A Lei 9.637/1998 e seu Caráter Inovador para a Ciência do Direito: os novos pressupostos de um direito privado publicizado e constitucionalizado	67
4 A ESTRUTURAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: UMA NOVA CONCEPÇÃO DE TERCEIRO SETOR EMBASADA NA CONSOLIDAÇÃO DE PARCERIAS ENTRE ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS E O PODER PÚBLICO	75
4.1 A Expressão Organização Social como um Título Jurídico Conferido às Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos	75
4.2 A Celebração do Contrato de Gestão e as Prerrogativas Inerentes às Organizações Sociais	78
4.3 As Organizações Sociais como Prestadoras de Serviço Público: da qualificação de tais entidades à subsidiariedade destas com relação ao Estado	82
5 O TERCEIRO SETOR COMO FORMA DE CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DOS CIDADÃOS NO TRATO DA COISA PÚBLICA	87

5.1	A Função Social das Entidades do Terceiro Setor como Mecanismo de Materialização do Princípio da Solidariedade: a sociedade civil e o voluntariado social	87
5.2	A Organização Social como Importante Instrumento do Processo Democrático Enquanto Espaço de Consolidação dos Interesses da Sociedade Civil	88
5.3	A Efetivação de Ações Afirmativas pelo Estado em Busca da Igualdade Substancial e as Organizações Sociais como Mecanismos de Concretização de tais Ações	91
5.4	O Estado Democrático Fundado na Ideia de Participação Popular e a Contribuição das Organizações Sociais	93
6	O DESVIO DE FINALIDADE DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS COMO FORMA DE ABUSO DO PODER	97
6.1	O Conceito Jurídico de Desvio de Finalidade	97
6.2	O Papel Social das Organizações Sociais Frente aos Flagrantes Casos de Desvio de Finalidade	100
6.3	A Dinâmica Histórica do Desvio de Finalidade dos Agentes Públicos	102
6.4	A Prática do Desvio de Finalidade no Âmbito das Organizações Sociais	104
6.5	O Dever do Administrador Público de se Reger de Acordo com Preceitos Éticos: prevalência do princípio da moralidade administrativa	111
7	A IMUNIDADE TRIBUTÁRIA DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E A CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS: O DESAFIO DO APERFEIÇOAMENTO DE MECANISMOS DE CONTROLE E A CONCESSÃO DA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA EM FACE DO DESVIO DE FINALIDADE	114
7.1	Imunidade Tributária Enquanto Limitação ao Poder de Tributar e seu Valor Ontológico	114
7.2	As Imunidades Tributárias Não Autoaplicáveis como Instrumento de Emancipação Social	120
7.3	A Regulamentação para a Concessão da Desoneração Tributária Constitucional para as Organizações Sociais	126
7.4	As Principais Decisões do Supremo Tribunal Federal Relativas à Concessão da Imunidade Tributária em Favor das Entidades de Assistência Social	132
7.5	Os Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária: a perda de arrecadação decorrente da concessão da imunidade tributária e a necessidade de maior controle nas parcerias estabelecidas entre o Poder Público e as organizações sociais	135
8	MECANISMOS DE CONTROLE APLICADOS ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: ADOÇÃO DE UMA LÓGICA DE FISCALIZAÇÃO FUNDAMENTADA NA TRANSPARÊNCIA E MORALIDADE ADMINISTRATIVA	144
8.1	O Controle Interno Promovido pelos Órgãos da Administração Pública sobre as Organizações Sociais	144

8.2	Os Mecanismos de Controle Externo: da atuação do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União, como instrumentos de fiscalização, ao controle social e jurisdicional	149
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS. ANÁLISE DO PARADOXO DA FUNÇÃO SOCIAL E HISTÓRICA DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS EM FACE DO DESVIO DE FINALIDADE: NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DO CONTROLE EXERCIDO SOBRE TAIS ENTIDADES ANTE A CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS	160
	REFERÊNCIAS	168

INTRODUÇÃO: a função estatal no atendimento aos interesses sociais e o terceiro setor

A presente pesquisa traz uma discussão quanto à consolidação e o controle do terceiro setor e seus agentes, como mecanismos de pressão social e reivindicação, expondo, a princípio, o processo de reelaboração da função estatal e do papel da sociedade, perante as mudanças políticas e econômicas que marcaram a passagem do Estado Liberal para o Estado Social.

Reporta-se o leitor ao século XX, período marcado por intensas transformações sociais, no qual a sociedade é conduzida ao desenvolvimento econômico e à democracia participativa dos cidadãos no trato da coisa pública, sem abdicar, contudo, das conquistas sociais. Tal cenário se fortaleceu com o surgimento do terceiro setor, promovendo maior eficiência na prestação de serviços públicos, bem como ampliando a cobertura de atuação do Estado, mediante o estabelecimento de parcerias com o setor privado.

O terceiro setor engloba em seu rol as seguintes entidades: Organizações Não Governamentais (ONGs), entidades filantrópicas, Organizações Sociais (OSs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e outras formas de associação sem fins lucrativos. Dentre tais entes, o trabalho em questão se restringe ao estudo das organizações sociais, abordando o movimento reformista, na década de 90, que deu origem a essas entidades no Brasil, adotando um discurso notadamente democrático, capaz de impulsionar o exercício da cidadania.

O modelo de organização social foi positivado pela lei 9.637/98, promovendo a publicização dos serviços públicos não exclusivos do Estado, adotando um caráter gerencial, na busca de maior efetividade e celeridade na

prestação do serviço público e incentivando a participação da sociedade civil na gestão pública. É possível definir esses atores sociais como entidades públicas não estatais, visto que, apesar de serem conduzidas pelo interesse público, não integram à estrutura da Administração Pública, consolidando-se como um espaço intermediário de participação popular, que se sobrepõe à noção de público e privado.

A Reforma Administrativa surgiu com o propósito de reformular a estrutura estatal, de modo a desburocratizar a prestação de serviços públicos, cujo contrato de gestão emergiu como um instrumento de pactuação de metas e indicadores, incorporando práticas administrativas que mais se assemelhavam das desenvolvidas pelo setor privado. Dessa forma, o Estado, na tentativa de viabilizar a prestação do serviço público, utiliza-se da esfera privada para atender às demandas sociais, para tanto, encarrega-se do fomento e confere prerrogativas de natureza tributária e creditícias, em favor das organizações sociais.

Um dos pilares desse modelo se baseou na presença da sociedade civil na gestão da coisa pública, adotando uma postura ativa que partiu da mobilização social, evoluindo para uma figura jurídica que teve como seu marco legal a promulgação da lei 9.637/1998, sendo estruturado num ambiente reformista que buscava mecanismos para lidar com a letárgica máquina estatal.

Em face do protagonismo do terceiro setor e seus agentes na implementação de práticas de cunho social, o constituinte privilegiou as entidades voltadas à assistência social, blindando-as da ação tributante dos entes federados. Sob essa ótica, a imunidade tributária volta-se à concretização de preceitos constitucionais, que se corporificam em direitos humanos inalienáveis e imprescritíveis, levando em consideração a equidade em sua acepção material.

Contudo, desenvolve-se uma preocupação genuína quanto ao desvio de finalidade das organizações sociais, no sentido de que os interesses egoísticos de índole econômica e pessoal dos seus dirigentes conduzem a desvirtuações quanto ao objetivo precípua que deveria conduzi-las, afastando-as, de maneira crítica do interesse público.

Uma vez que as organizações sociais exercem uma função complementar ao Estado, recebendo, por conseguinte, recursos e bens de origem pública, havendo, nesse sentido, o empenho do constituinte em tornar imune tais entidades, evidencia-se a primazia do interesse público em face do interesse privado, devendo a prática da benemerência conduzir a atuação das organizações sociais. Logo, o desvio de finalidade, nitidamente, macula a prática assistencialista personificada por essas entidades, impondo-se como um mau a ser combatido.

Desvirtuamentos, dessa espécie, perpassam as mais diversas esferas de poder, comprometendo a integridade da Administração Pública e seus parceiros na prestação de serviços públicos. As organizações sociais, uma vez que assimilam tais práticas avessas ao bem público, sofrem uma crise de legitimidade, na qual entra em discussão a efetividade desse modelo.

Em atenção ao tratamento diferenciado conferido pela norma imunizante às entidades de assistência social, o Estado deixa de arrecadar quantia substancial, mediante as renúncias fiscais. O gasto tributário representado pela outorga da imunidade tributária repercute negativamente sobre as contas públicas. Essa circunstância somada a um quadro de crise econômica e ao aumento exponencial dos casos de desvio de finalidade, envolvendo organizações sociais, compromete sobremaneira a credibilidade dessas entidades.

Destarte, faz-se necessária uma apurada investigação científica acerca do impacto gerado pelo desvio de finalidade das organizações sociais, vez que a adoção de uma conduta contrária ao interesse público, que acoberta entidades fraudulentas, atinge, diretamente, o vetor axiológico justificador da desoneração tributária, ou seja, à assistência social.

A pesquisa em questão concentra-se em evidenciar o desvio de finalidade que compromete a atuação das organizações sociais, no que tange à ausência de finalidade lucrativa, de forma a expor os efeitos nocivos da concessão de imunidade tributária e demais benefícios, propondo-se a aprimorar os mecanismos de controle de maneira a restaurar a função assistencial daquelas organizações, bem como retomar o caráter protetivo da norma imunizante, destinada a tais entidades.

A análise do presente estudo será delineada por aparato doutrinário, jurisprudencial e relatórios emitidos por órgãos de controle, instaurando-se uma pesquisa bibliográfica aplicada e exploratória, cuja abordagem do problema apresenta natureza qualitativa, vez que se estabelece uma relação entre o mundo real e o sujeito. A pesquisa será regida por critérios de coerência, originalidade, em face das exigências científicas.

Sob uma acepção analítica, a matéria exposta concebe a consolidação das organizações sociais, no Brasil, em sua perspectiva institucional, adotando como orientação teórica autores que se especializaram no estudo das entidades integrantes do terceiro setor, concebidas a partir de uma reflexão democrática, dentre os quais se destacam Bresser Pereira, Daniel Soczek, Josenir Texeira, Ronny Lopes de Torres, José Eduardo Sabo Paes, Bernardo Wildi Lins, Regina Andrea Accorsi Lunardelli, dentre outros.

O marco histórico se volta, por sua vez, à participação popular no trato da coisa pública, que culminou, na década de 90, na Reforma Administrativa, explorando, para tanto, o paradigma da concessão da desoneração tributária às entidades integrantes do terceiro setor, fundamentada no caráter assistencialista de tais instituições, em face de transgressões como o desvio de finalidade.

Perante o fundado receio com relação a possíveis violações dessa natureza, no qual a norma imunizatória é empregada para propósitos lucrativos ou se distancia de um padrão de eficiência, faz-se crucial assimilar na administração da coisa pública, preceitos éticos e morais, incorporando práticas estratégicas de gestão voltadas à promoção da justiça social, devendo a organização social estar comprometida na busca de maior transparência dos seus atos.

Portanto, deve-se rechaçar qualquer forma de óbice ao alcance do propósito institucional dessas entidades, em virtude do interesse público ser o fator teleológico que torna autêntica a concessão da imunidade tributária, ressaltando a desoneração como um elemento integrador e facilitador, orientado aos propósitos e aos valores proclamados pela Carta Magna.

Cabe destacar, que o gozo da imunidade tributária pelas entidades de assistência social, conforme disposto na Constituição Federal, está adstrito ao cumprimento dos requisitos previstos no art. 14 do Código Tributário Nacional. A concessão desse benefício tributário está vinculada à ausência de finalidade lucrativa das organizações sociais, estando tais entes impossibilitados de promover a distribuição de parcela dos lucros entre seus integrantes. Contudo esses critérios mostram-se frágeis e superficiais frente à complexidade institucional e abrangência da atuação do modelo de organizações sociais, dando espaço a distorções relativas ao propósito institucional dessas entidades.

Tendo como estimativa a renúncia de receitas públicas decorrente da norma desonerativa, cujos entes federativos deixam de arrecadar altas quantias sob o fundamento de estimular e fomentar a atuação social inerente ao terceiro setor, associado a um panorama social no qual, extremam-se casos de desvio de finalidade das organizações sociais, faz-se fundamental um controle interno e externo rigorosos, capazes de juntos, estabelecerem balizas efetivas quanto à concessão de tal benesse, de maneira a evitar que tais instituições fiquem à mercê de desvirtuamentos que comprometam sua finalidade pública.

Ressalta-se a necessidade de um sistema de controle e acompanhamento, voltado tanto para a consecução de resultados com foco no cidadão-cliente, quanto fundamentado na moralidade dos atos, levando em consideração a adoção dos princípios reguladores da Administração Pública.

Atribuir maior publicidade aos atos da organização, bem como às metas pactuadas no contrato de gestão, sendo disponibilizados tais dados de forma clara e precisa, utilizando-se de linguagem acessível fortalece o controle social, estreitando as relações com a sociedade civil, estabelecendo, dessa forma, um importante mecanismo de controle que se fortalece mediante a participação popular. A consolidação de um padrão coerente de controle está intimamente ligada à adoção da transparência pela entidade, de modo a colocar em prática as premissas alusivas à Lei de acesso à informação

Outro ponto que merece destaque refere-se ao aprimoramento institucional do conselho de administração para que atue como um efetivo órgão de deliberação interna acompanhando e fiscalizando, de forma concomitante a sua realização, as atividades exercidas pela entidade, e a execução do contrato de gestão, apresentando-se como um fator fundamental na consolidação de um

sistema de controle. Deve-se destacar, no que se refere à composição de tal conselho, a necessária pluralidade de seus integrantes, contando com a participação de membros do Poder Público e da sociedade civil, de maneira a assimilar maior imparcialidade e licitude na tomada de decisões.

Requisitos como a idoneidade moral e a capacitação técnica devem ser incorporados, de forma integral, na composição do conselho de administração, estabelecendo um arranjo neutro e comprometido com os objetivos institucionais da organização social, capaz de afastar o desvio de finalidade, pelo assentamento de uma criteriosa fiscalização.

A atuação do dirigente das organizações sociais deve ser orientada pelos propósitos institucionais dessas entidades, regendo-se mediante critérios éticos, por meio dos quais esteja clara a sua boa-fé e probidade, assim como possa atribuir-se maior transparência aos seus atos e quanto à atividade desenvolvida pelo conselho de administração dessas organizações, de maneira a conferir maior visibilidade ao cidadão, possibilitando um efetivo controle social.

A pesquisa parte da conceituação científica, contextualização histórica e estruturação jurídica do terceiro setor nos capítulos 1 e 2; nos capítulos 3 e 4 trata da Reforma Administrativa e da estruturação das organizações sociais, respectivamente e reconhece o protagonismo de tais entes num contexto democrático no capítulo 5.

O capítulo 6 traz em seu conteúdo uma análise sobre o desvio de finalidade no terceiro setor, expondo a necessidade de assimilação do princípio da moralidade administrativa. Para, em seguida, abordar no capítulo 7, os efeitos da imunidade tributária diante do desvio de finalidade e tratar no capítulo 8, das instâncias de controle que atuam sobre as organizações sociais. Por fim, no

capítulo 9, encarrega-se da construção de um pensamento crítico quanto à consolidação do desvio de finalidade das organizações sociais perante os mecanismos de fiscalização internos e externos à estrutura administrativa.

As organizações sociais atuam na concretização das demandas sociais, fortalecendo o Estado Democrático de Direito, contudo, os incentivos tributários conferidos, a fim de viabilizar a execução das atividades de assistência social, representam ao Estado uma renúncia considerável de receitas, portanto, espera-se demonstrar, ao final do trabalho, que diante da existência do desvio de finalidade faz-se necessário o aprimoramento dos mecanismos de controle incidentes sobre o terceiro setor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: ANÁLISE DO PARADOXO DA FUNÇÃO SOCIAL E HISTÓRICA DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS EM FACE DO DESVIO DE FINALIDADE: NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DO CONTROLE EXERCIDO SOBRE TAIS ENTIDADES ANTE A CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS

Visualiza-se a consolidação das organizações sociais frente aos índices marcantes de desigualdade social que ganham espaço na atual conjuntura, em virtude de sua natureza, eminentemente assistencialista, engajada em promover a participação popular na gestão da coisa pública. Ressalta-se a atuação de tais entidades na consolidação efetiva de Políticas Públicas, devendo agir destituída de qualquer motivação de cunho econômico, mostrando-se tal modelo avesso aos interesses particulares que se sobrepõem ao bem comum.

Todavia, em face do apurado jurisprudencial e da instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito capazes de apontar o desvio de finalidade de organizações sociais é possível expor a fragilidade do estabelecimento dessas parcerias entre o Poder Público e o setor privado. Nesse ínterim, buscam-se mecanismos aptos a promover maior controle dessas entidades, levando-se em conta o temor recorrente da sociedade quanto às práticas de abusos que desviem tais entes do seu propósito institucional.

Apesar de ser louvável o intuito assistencialista que regula as organizações sociais, os casos de desvio de finalidade se apresentam como um grande risco aos valores sociais inerentes a tal modelo, no qual a imunidade tributária acaba por favorecer entidades de fachada, criadas com propósito lucrativo, encobrindo a distribuição ilícita de rendimentos entre seus dirigentes, em evidente afronta à moralidade administrativa. Nesse contexto, o desvio de finalidade das

organizações sociais se consolida diante dos interesses ilícitos dos dirigentes em se beneficiar da concessão da desoneração tributária.

O paradoxo se estabelece ao conceber o modelo de organização social como uma inovação gerencial, fruto da Reforma Administrativa da década de 90, que surgiu com o intuito de promover maior eficiência na prestação de serviços públicos, enfocando a participação popular na gestão da coisa pública, ou seja, tal modelo desponta no Estado democrático de direito, entretanto, essa concepção voltada à execução do interesse público sofre desvirtuamentos no propósito institucional quando são conduzidas por interesses escusos. As vantagens e benefícios concedidos de modo a fomentar a assistência social, acabam por favorecer interesses particulares, sendo utilizados como mecanismos fraudulentos, totalmente antagônicos ao interesse público, que corporifica e fundamenta esse modelo.

Ao conceber a questão da imunidade tributária e sua repercussão sobre as contas públicas, mostra-se útil a análise da viabilidade técnica/financeira da organização social, mediante o acompanhamento da execução do contrato de gestão, no qual se avalia a concretização das metas pactuadas, em face do gasto tributário gerado, decorrente da renúncia fiscal assumida em prol da organização social. Assim, levanta-se um questionamento pertinente, se a atuação da organização social faz jus à renúncia fiscal propiciada pelo Estado.

A relevância da imunidade como instrumento de efetivação da assistência social, ao passo que representa um alto ônus aos cofres públicos, demanda um controle firme e efetivo sobre essas entidades, exigindo clareza na formulação do contrato de gestão, de modo que as metas e indicadores sejam apresentados de forma precisa, evitando lacunas ou interpretações tendenciosas que se afastem

do objeto institucional da organização social. Chama atenção, os valores constatados ao se quantificar a renúncia fiscal em favor do terceiro setor, fato esse que somado ao aumento nos casos de desvio de finalidade suscitam uma importante discussão quanto à efetividade dos mecanismos de controle.

No que tange aos parâmetros de controle estabelecidos sobre a organização social, mesmo com a adoção de um método de contratualização dos resultados firmados mediante a celebração do contrato de gestão, deve ser assimilada uma dinâmica de fiscalização embasada na legalidade dos atos da entidade, à luz da lei 9.637/1998 e dos princípios norteadores da Administração Pública, de modo a operar sob uma lógica que possa repelir o desvio de finalidade.

A natureza jurídica da organização social como pessoa jurídica de direito privado não afasta ou relativiza a incidência dos princípios reguladores da Administração Pública. A procedência pública dos recursos administrados gera para o dirigente a obrigação de demonstrar o compromisso com uma boa administração e a efetivação do interesse público.

De forma a combater o desvio de finalidade das organizações sociais deve ser realizado um acompanhamento rigoroso quanto à utilização dos recursos públicos, por essa razão, busca-se ampliar o escopo das instâncias de controle. Os gastos de natureza pública devem ser regidos mediante padrões de moralidade e probidade, cabendo aos órgãos de controle observar, cuidadosamente, possíveis distorções dessa natureza, para tanto, o relatório de execução e a prestação de contas devem ser acessíveis e fundamentados, atribuindo segurança na realização das análises.

Destarte, um detalhado acompanhamento sobre receitas e despesas das organizações sociais garante que os excedentes financeiros da entidade sejam investidos com o intuito de promover o desenvolvimento de suas próprias atividades, repelindo qualquer hipótese de distribuição de lucros entre seus dirigentes.

O papel desempenhado pelos dirigentes das organizações sociais deve estar comprometido com a incorporação de preceitos éticos e morais vinculados à conduta de um bom administrador, bem como a atuação deve assimilar técnicas estratégicas de gestão voltadas à promoção de maior habilidade, efetividade na prestação de serviços públicos e maior transparência nas condutas dessas instituições, possibilitando a instituição de um modelo gerencial coerente com práticas dirigidas ao incremento do mínimo existencial.

O êxito pela implantação do modelo de organização social não advém somente da atuação do setor privado, mas se deve, sobretudo, a capacidade da Administração Pública de transpor suas falhas. Os mecanismos de fiscalização e de controle se mostram fragilizados ao se deparar com um modelo com tamanhas peculiaridades, cuja personalidade jurídica do direito privado não afasta um efetivo controle da Administração Pública.

Exige análise a questão do controle indireto exercido pelo Tribunal de Contas sobre as contas apresentadas pela organização social. Tal controle depende da intervenção prévia dos órgãos supervisores da Administração Pública para, posteriormente, sujeitá-las ao controle externo do Tribunal de Contas. Na busca de maior eficiência no estabelecimento de mecanismos de fiscalização, destaca-se a implementação de um controle direto de tal órgão, independente da

prestação de contas antecedente ao ministério responsável pela área de atuação da entidade.

Além disso, a deficiência dos instrumentos de controle e fiscalização exige uma nova postura estatal, com o aprimoramento da estrutura dos órgãos públicos, a devida capacitação técnica de sua equipe para o exercício das atividades de controle, com a implementação de um trabalho de conscientização quanto aos membros do conselho de administração, sensibilizando-os para a relevância de seu papel na tomada de decisões, destacando-se dentre tais funções a própria aprovação das contas da organização social.

Mesmo que se desenvolva um criterioso controle interno pela Administração Pública sobre tais instituições, a inexistência de previsão legal nas legislações estaduais e municipais quanto à composição do conselho de administração por representantes da sociedade civil, bem como por representantes do Poder Público, acaba por eliminar um dos pilares do modelo de organização social - a participação democrática nas deliberações da entidade. De forma que a composição de um conselho cuja maioria dos integrantes tenha procedência externa à estrutura da instituição lhe atribui maior confiabilidade e lhe submete a um nível de controle mais aprimorado, minimizando os riscos relativos à incidência de interesses particulares na condução das organizações sociais.

O controle social, como um dos suportes do modelo de organização social, leva a premência de um conselho de administração constituindo em maior número por membros do Poder Público e da sociedade civil, inclusive se tratando de matéria normativa com *status* de norma geral. Não podendo tal requisito, sob nenhum aspecto, ser refutado pelos legisladores estaduais, municipais e do

Distrito Federal, de forma a não deixar brechas que facilitem a consolidação do desvio de finalidade.

Outro aspecto a ser considerando, quanto ao conselho de administração, enfoca a necessidade de que a lei 9.637/98 aborde a idoneidade moral dos componentes desse conselho em sua integralidade, não se limitando apenas aos membros, desse órgão, eleitos pelos demais integrantes, como preleciona o art. 3º, inciso I, alínea “d” do dispositivo em comento. É importante destacar que deve haver uma maior abrangência legal quanto à exigência da notória capacidade técnica, de forma a consolidar uma equipe plenamente capaz, atuando de forma fundada na aprovação do contrato de gestão, orçamento, programa de investimento, demonstrativos financeiros.

Destarte, compreende-se que o aprimoramento das organizações sociais deverá partir do fortalecimento das ações de autoregulação e dos instrumentos de divulgação que conferem maior transparência aos atos deliberativos. A publicidade é imprescindível na gestão das organizações sociais sobre seus recursos, visto a origem pública. A transparência impõe-se como um requisito indispensável para a consolidação de um sistema de controle bem sucedido e abrangente sobre tais entidades.

Sob tal concepção, além da publicação anual dos relatórios financeiros e dos relatórios de execução do contrato de gestão no Diário Oficial, prevista no art. 2º, inciso I, alínea “g” da lei 9.637/98, ressalta-se a necessidade da aplicação da Lei de acesso à informação (Lei 12.527/2011), a qual autoriza a exigência, a qualquer instante, dos dados relativos à execução do contrato de gestão, da prestação de contas e dos demonstrativos financeiros correlatos a cada exercício.

A organização social não deve se negar a prestar as informações relativas a suas atividades, de modo a obstar a atuação de qualquer das instâncias de controle. A qualquer pessoa física ou jurídica é conferido o direito de acessar as informações de natureza pública, desde que essas não sejam sigilosas, cabendo ao Estado o dever de garantir o acesso e a clareza das informações, de forma que possa dar respostas à sociedade, em tempo hábil.

Uma característica marcante do modelo de organização social que deve ser cultivada e assimilada, para um efetivo acompanhamento e vigilância dessas entidades, refere-se a um aprimoramento nas ferramentas de controle social e um estreitamento nas relações firmadas entre o Poder Público e a sociedade civil, de modo a atrair a participação do cidadão usuário do serviço público, uma vez que esse se encontra plenamente capacitado para avaliar tais prestações. Nesse desiderato, a transparência possibilita a participação democrática no controle exercido sobre as organizações sociais, tendo como suporte o interesse coletivo como elemento norteador dessas entidades.

O controle sobre essas entidades não pode estar revestido de um simples caráter formal, como mero cumprimento dos dispositivos legais, mas deve assimilar uma perspectiva prática, devendo, dessa forma, haver a implementação de medidas no sentido de conferir maior publicidade aos atos da entidade. À vista disso se sustenta a facilitação do acesso aos dados contábeis e demonstrativos fiscais, simplificando a linguagem empregada e promovendo uma sistematização dos gastos, incluindo, nessa seara, a apresentação dos benefícios tributários obtidos, de maneira a viabilizar o controle pelas instâncias internas e pelo poder legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas.

A categorização e o detalhamento das entradas e saídas de recursos, em comparação aos indicadores estipulados e aos efeitos realmente produzidos pela atuação do ente, condicionariam uma participação mais ampla e contundente da sociedade, fortalecendo o controle social.

Defende-se uma maior periodicidade na apresentação dos relatórios de execução, utilizando-se de mecanismos mais acessíveis. Desta forma, buscando-se a consolidação de um controle social pleno, a internet se apresenta como um canal propício à divulgação, representando uma iniciativa abrangente e viável de transparência, para tanto deve haver exatidão e lisura dos dados e informações oferecidos, fazendo uso de uma linguagem simples, capaz de facilitar a interpretação e comparação dos dados pelos cidadãos.

Tal regularidade quanto à disponibilização dos demonstrativos financeiros e contábeis, bem como do relatório de execução do contrato de gestão impõem um controle simultâneo ao exercício das atividades pela organização, minimizando os danos e prejuízos e permitindo uma intervenção mais célere dos órgãos de fiscalização.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite. O Requisito da Idoneidade Moral e da Reputação Ilibada na Composição dos Tribunais de Contas do Brasil. **Direito e Justiça**, Porto Velho, CEP-DJ, p. B1-B2, nov.2005.

AMARO, Luciano. Limitações do Poder de Tributar. In: AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 81-164.

ARAÚJO, Renata Elisandra. Os Principais Aspectos da Lei de Improbidade Administrativa. **Revista da AGU**, n. 26, v. 9, p. 315-336, out./dez. 2010. Disponível em: <<https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/197/1587>>. Acesso: 12 nov. 2018.

ÁVILA, Humberto. Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar na Constituição Brasileira: imunidade em geral. In: ÁVILA, Humberto. **Sistema Constitucional Tributário**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 272-275.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 05 de outubro, de 1988. In: **Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel**. 26. ed. São Paulo: Rideel, 2018.

_____. Lei nº 12.527 (Lei de Acesso à Informação), de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov. 2011. seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 9.637 (Lei das Organizações Sociais), de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 mai. 1988. Seção 1, p. 8.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Seção 1, p. 6993.

_____. Lei nº 5.172 (Código Tributário Nacional), de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e Institui Normas Gerais de Direito Tributário Aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27. out. 1966. Seção 1, p. 12451.

_____. Decreto nº 9.190, de 1º de novembro de 2017. Regulamenta o disposto no art. 20 da Lei 9.637, de 15 de maio de 1998. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 nov. 2017. Seção 1, p. 14.

_____. Supremo Tribunal Federal. Acórdão do Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1.802 – DF. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, J. 12 abr. 2018. D.J.e 03 mai. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14751409>>. Acesso em: 08 jan. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Acórdão do Tribunal Pleno. Recurso Extraordinário nº. 566.622 – RS. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, J. 23 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciarepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2565291&numeroProcesso=566622&classeProcesso=RE&numerotema=3>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 52. In: **A Constituição e o Supremo – Legislação Anotada** (versão completa): STF, Brasília, DF, 2016a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp#2>> Acesso em: 16 jan. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Das Limitações do Poder de Tributar (arts. 150 a 152). In: Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo – Legislação Anotada (versão completa)**: STF, Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp#2>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Acórdão do Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923 – DF. Relator: Min. Ayres Britto. Voto do Relator. Brasília, DF, J. 16 abr. 2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308380793&ext=.pdf>> Acesso em: 05 abr. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Acórdão do Tribunal Pleno. Recurso Extraordinário nº 767.332 – RG. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, J. 31 out. 2013a. D.J.e. 22 nov. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4904092>>. Acesso em: 07 jan. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. 1ª Turma. Acórdão Tribunal Pleno. Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 746.263 – MG. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, J. 12 nov. 2013b, D.J.e. 16 dez. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5042511>>. Acesso em: 07 Jan. 2019.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamentos da União Exercício Financeiro 2019**: projeto de lei orçamentária. Brasília, DF, v. 1, 2018. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2019/proposta/1_Volumel.pdf> Acesso em: 4 jan. 2018.

_____. Controladoria-Geral da União – CGU. **Competência e Organograma**, Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/competencias-e-organograma>> Acesso em: 27 dez. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Presidente da República**. Relator: Min. Vital do Rêgo. Exercício 2017. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-e-parecer-previo-sobre-as-contas-do-presidente-da-republica-2017.htm>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Sessão Ordinária do Plenário. Acórdão nº 0313-06/15-P. Relator: Min. Marcos Benquerer. Brasília, DF, Data da Decisão: 25 fev. 2015. Ata nº. 6, p. 364. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/QUALIFICA%25C3%2587%25C3%2583O%2520e%2520ORGANIZA%25C3%2587%25C3%2583O%2520%2520e%2520SOCIAL/RELATOR%253A%2522MARCOS%2520BEMQUERER%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOI NT%2520desc/false/43/false>>. Acesso em: 4 dez. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. 1ª Câmara. Acórdão nº 4.522/2008. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Brasília, DF, Data da Decisão: 21 nov. 2008. Ata nº 42/2008. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-40063/DTRELEVANCIA%20desc/false/1>. Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. Receita Federal. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivadas – 2015**: série 2013 a 2018. Brasília, mar. 2018a. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/ano-calendario-2015-serie-2013-a-2018.pdf>>. Acesso em: nov./2018.

_____. Receita Federal. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Demonstrativo dos Gastos Tributários PLOA 2019**. Brasília, out. 2018b. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-ploa-2019.pdf>>. Acesso em: nov. 2018.

BOBBIO, Noberto. A Sociedade Civil. In: BOBBIO, Noberto. **Estado, Governo, Sociedade**: fragmentos de um dicionário político. Tradução de: Marco Aurélio Nogueira. 20. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017, p. 41-68.

_____. Os Limites do Poder do Estado. In: BOBBIO, Noberto. **Liberalismo e Democracia**. Tradução de: Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2005, p. 17-19.

BONAVIDES, Paulo. Das Origens do Liberalismo ao Advento do Estado Social. In: BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 39-62.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Tradução de: Carolina Andrade. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 15-20.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ato Administrativo. In: CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 97-174.

CARVALHO, Matheus. Regime Jurídico Administrativo. In: CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 3 ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 53-103.

COELHO, Simone de Castro Tavares. A Crise do Estado e as Atuais Propostas para o Redirecionamento das Políticas Públicas. In: COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2000a, p. 29-56.

_____. O que é o Terceiro Setor. In: COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2000b, p. 57-80.

_____. A Legislação Reguladora das Organizações do Terceiro Setor. In: COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2000c, p. 81-104.

CRETELLA JÚNIOR, José. Anulação do Ato Administrativo por “Desvio de Poder”. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 91, p. 25-53, ago. 1968. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/31121/29925>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Terceiro Setor: os entes de cooperação. In: CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 215-234.

DEFOURNY, Jacques. From Third Sector To Social Enterprise. In: BORZAGA, C; DEFOURNY, Jacques. **The Emergence of Social Enterprise**. London and New York: Routledge, 2001, p. 1-28. Disponível em: <<https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/90501/1/Defourny%20From%20third%20sector%20to%20social%20entreprise%202001.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Terceiro Setor e Estado: legitimidade e regulação por um novo marco jurídico**. Belo Horizonte, Fórum, 2008.

DI LORENZO, Wamberto Gomes. O Princípio da Solidariedade. In: DI LORENZO, Wamberto Gomes. **Teoria do Estado de Solidariedade: da dignidade da pessoa humana aos seus princípios corolários**. Rio de Janeiro: Elsevier Campus Jurídico, 2010, p. 130-148.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Controle da Administração Pública. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 907-1002.

_____. **Parcerias na Administração Pública:** concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003a.

_____. Pressupostos dos Ato Administrativo: vícios, anulação, revogação e convalidação em face das leis de processo administrativo. In: SEMINÁRIO DE DIREITO ADMINISTRATIVO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – Processo Administrativo, 2003. **Atas das Palestras do I Seminário de Direito Administrativo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo “Processo Administrativo”**. São Paulo: TCMSP, 2003b, p. 1-13. Disponível em: <http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/29a03_10_03/l%20Semin%C3%A1rio%20de%20Direito%20AdministrativoMariaSilviaZanella.pdf>. Acesso em: 28 out. 2018.

_____. Participação Popular na Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 191, p. 26-39, jan. 1993. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639/47412>>. Acesso em: 22 Jan. de 2019.

ESPING ANDERSEN, Gosta. O Futuro do *Welfare State* na Nova Ordem Mundial. **Lua Nova – Revista de Cultura Política**, São Paulo, n. 35, p. 73-111, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n35/a04n35.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2018

FALCÃO, Amílcar de Araújo. Imunidade e Isenção Tributária: instituição de assistência social. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 66, p. 367-374, 1961.

FARIAS, José Fernando de Castro. **A Origem do Direito da Solidariedade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FEITOSA, Juliana Nóbrega. O Controle das Organizações Sociais. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, v. 2, p. 31-59, out./2012. Disponível em: <http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/40/23>. Acesso em: 02. dez. 2018.

FERREIRA, Celso Antonio Pires. O Terceiro Setor como Instrumento de Fomento a uma Consciência Tributária. In: PAES, José Eduardo Sabo (Coord.). **Terceiro Setor e Tributação**. V. 7. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 179-194.

FUX, Luiz. Terceiro Setor no Estado Brasileiro. A decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI N° 1.923/DF e as Organizações Sociais. In: FUX, Luiz; MODESTO, Paulo; MARTINS, Humberto Falcão (Coords.). **Organizações Sociais Após a Decisão do STF na ADI N° 1.923/2015**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 67-96.

GOLDSTEIN, Ilana Seltzer. **Responsabilidade Social:** das grandes corporações ao terceiro setor. São Paulo: Ática, 2007.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. O Estado do Bem-estar Social: uma demarcação (1870-1975). In: KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão:** a reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 5-20.

KETTL, Donald F. A Revolução Global: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Tradução de: Carolina Andrade. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 75-122.

LAURINDO, Amanda Silva da Costa. **O Papel do Terceiro Setor na Efetivação dos Direitos Sociais Brasil: 1988 a 2006**. 2006. 110f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Políticas Públicas e Processo da Faculdade de Direito de Campos, Faculdade de Campos Dos Goytacazes, Rio de Janeiro, defendida em 31 out. 2006, com aprovação.

LINS, Bernardo Wildi. Inserção Histórica do Tema e sua Ambientação no Direito Administrativo: entendimentos sobre Estado, Administração Pública e Gestão Pública. In: LINS, Bernardo Wildi. **Organizações Sociais e Contratos de Gestão**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2018a, p. 5-76.

_____. Fundamentos Jurídicos do Modelo de Parcerias com as Organizações Sociais. In: LINS, Bernardo Wildi. **Organizações Sociais e Contratos de Gestão**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2018b, p. 77-134.

_____. As Organizações Sociais. In: LINS, Bernardo Wildi. **Organizações Sociais e Contratos de Gestão**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2018c, p. 135-244.

LOBO, Flavio. As Leis e as Práticas: uma breve história das organizações sociais no Brasil. In: NAVES, Rubens (Coord.). **Organizações Sociais: a construção do modelo**. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 25-58.

LUNARDELLI, Regina Andrea Accorsi. O Estado Democrático de Direito. In: LUNARDELLI, Regina Andrea Accorsi. **Tributação do Terceiro Setor**. São Paulo: Quartier Latin, 2006a, p. 21-44.

_____. Organizações Não Governamentais: terceiro setor. In: LUNARDELLI, Regina Andrea Accorsi. **Tributação do Terceiro Setor**. São Paulo: Quartier Latin, 2006b, p. 139-171.

_____. Regime Tributário do Terceiro Setor. In: LUNARDELLI, Regina Andrea Accorsi. **Tributação do Terceiro Setor**. São Paulo: Quartier Latin, 2006c, p. 172-214.

_____. O Estado Democrático de Direito. In: LUNARDELLI, Regina Andrea Accorsi. **Tributação do Terceiro Setor**. São Paulo: Quartier Latin, 2006d, p. 215-224.

MACHADO, Rafael Bicca. Considerações Sobre a Legitimidade Ativa das Associações Cívicas: os casos de abuso e má-fé. In: CARVALHO, Cristiano; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.). **Aspectos Jurídicos do Terceiro Setor**. 2. ed. São Paulo: MP ED, 2008, p. 363-372.

MAFRA, Francisco. Desvio de Poder. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 20, v. 8, fev./2005. Disponível em: <http://www.ambito->

juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=837.
Acesso em: jun. 2018.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. Os Direitos Individuais. In: MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Direito Constitucional**: curso de direitos fundamentais. 3. ed. São Paulo: Método, 2008, p. 29-156.

MAJADA, Marcia Fratari. Desvio de Poder no Direito Comparado. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 236, p. 111-120, abr. 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44679/44984>>. Acesso em: 20 Jan. 2019.

MAÑAS, José Luis Piñar. *Fiscalidad de Lãs Fundaciones. Consideraciones Generales y Perspectivas de Futuro*. In: VICENTE, Ignacio Olmos (Coord.). **Las Fundaciones: su fiscalidad e incentivos al mecenazgo**, Madrid: Dykinson, 1998, p. 315-334.

MARINS, James. Fundações Privadas e Imunidade Tributária. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, Dialética, n. 28, p. 20-30, jan. 1998.

MARTINS, Humberto Falcão. Organizações Sociais: passado, presente e futuro. In: FUX, Luiz; MODESTO, Paulo; MARTINS, Humberto Falcão (Coord.). **Organizações Sociais Após a Decisão do STF na ADI N° 1.923/2015**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 129-186.

MARTINS, Ives Granda da Silva; RODRIGUES, Marilene Talarico Martins. A Imunidade Tributária das Entidades de Educação e de Assistência Social, Sem Fins Lucrativos, à Luz da CF/88. In: CARVALHO, Cristiano; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord.). **Aspectos Jurídicos do Terceiro Setor**. 2. ed. São Paulo: MP ED, 2008, p. 135-174.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O Desvio de Poder. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 172, p. 1-19, abr. 1988. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45835/44095>>. Acesso em: 20 Jan. 2019.

MURARO, Plero; LIMA, José Edmilson de Souza. Terceiro Setor, Qualidade Ética e Riqueza das Organizações. **Revista da FAE**, Santa Catarina, n. 1, v. 6, p. 79-88, jan./abr. 2003.

NABAIS, José Casalta. Solidariedade Social, Cidadania e Direito Fiscal. In: GRECO, Marco Aurélio; GODÓI, Marciano Seabra de (Coord.). **Solidariedade Social e Tributação**. São Paulo: Dialética, 2005, p. 111-135.

NAVES, Rubens. Melhorias de Gestão nas OS e nos Órgãos Públicos. In: NAVES, Rubens. **Organizações Sociais**: a construção do modelo. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 121-126.

_____. Terceiro Setor: novas possibilidades para o exercício da cidadania. In: PINSKY, Jamie; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2005, p. 563-584.

NAVES, Rubens; PANNUNZIO, Eduardo. O controle das Organizações Sociais. In: NAVES, Rubens. **Organizações Sociais: a construção do modelo**. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 80-95.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Direito do Terceiro Setor. **Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS**, Belo Horizonte, Fórum, a. 1, n. 1, p. 11-38, jan./jun. 2007. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/108659205/Direito-Do-Terceiro-Setor-Gustavo-Justino>>. Acesso em: 14 set. 2008.

OLIVEIRA, Marcos Roberto de. As Imunidades Tributárias como Direitos e Garantias Fundamentais: o julgado do STF na ADI nº 939-7/DF. In: PAES, José Eduardo Sabo (Coord.). **Terceiro Setor e Tributação**. v. 7. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 195-218.

OSAKI, Marcos. O Regime Tributário das Organizações Sociais. In: NAVES, Rubens (Coord.). **Organizações Sociais: a construção do modelo**. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 127-138.

OSMO, Carla. Pela Máxima Efetividade da Função Social da Empresa. In: NERY, Rosa Maria de Andrade (Coord.). **Função do Direito Privado: no atual momento histórico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 260-305.

OSÓRIO, Fábio Medina. Prefácio. In: SILVA, Viviane de Azevedo da. **Organizações Sociais: o paradigma do controle por resultados**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

PAES, José Eduardo Sabo; SANTOS, Júlio Edstron Secundino. A Democracia e Terceiro Setor na Atualidade: histórico e reflexos atuais. **Revista Direito e Liberdade – RDL**, Natal, n. 1, v. 19, p. 131-157, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/a_democracia_e_o_terceiro_setor_na_atualidade_historico_e_reflexos_atuais.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2019.

PAES, José Eduardo Sabo; MAZZA, Willame Parente. A Sociedade Civil e a Sustentação do Estado Social: da crise do estado fiscal ao constitucionalismo latino-americano. In: PAES, José Eduardo Sabo (Coord.). **Terceiro Setor e Tributação**. v. 7. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 3-22.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Tradução de: Carolina Andrade. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 21-38.

_____. Introdução. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998a, p. 17-30.

_____. Marco Histórico: crise e reforma. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998b, p. 31-80.

_____. Marco Teórico: democracia e eficiência. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a Cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998c, p. 81-162.

_____. As Organizações Sociais. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a Cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998d, p. 235-250.

PIOVESAN, Flávia; BARBIERI, Carla Bertucci. Terceiro Setor e Direitos Humanos. In: CARVALHO, Cristiano; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.). **Aspectos Jurídicos do Terceiro Setor**. São Paulo: IOB Thomson, 2005, p. 89-122.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967**: com a Emenda n. 1 de 1969. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

RAPOZO, Joana Tavares da Silva. **Limites do Princípio da Solidariedade na Instituição de Contribuições Sociais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

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

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Terceiro Setor**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

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

SALAMON, Lester. Estratégias para o Fortalecimento do Terceiro Setor. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (Org.). **3º Setor**: desenvolvimento social sustentado. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, p. 89-111.

SANTANA, Hadassah; FERNANDES, Iuri Telles. Uma Perspectiva das Imunidades Como Emancipação Sob o Paradigma de Boaventura de Sousa Santos. In: PAES, José Eduardo Sabo. (Coord.). **Terceiro Setor e Tributação**. v. 7. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 167-178.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado**. Portal e-governo inclusão digital e sociedade do conhecimento, MARE. Online, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, p.1-17, 3 mar./2011. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/reinven%C3%A7%C3%A3o-solid%C3%A1ria-e-participativa-do-estado>>. Acesso em: mar./2018.

SANTOS, Ana Célia Gama dos. Introdução. In: SANTOS, Ana Célia Gama dos. **A Imunidade Tributária das Instituições de Assistência Social**. São Paulo: Produção Editorial, 2010, p. 8-10.

SÃO PAULO. Poder Legislativo do Estado de São Paulo. Sub-relatório dos Contratos de Gestão dos Ambulatórios de Especialidades Estaduais. Relator: Deputado Marco Vinholi. **Diário Oficial do Poder Legislativo do Estado de São Paulo**, Poder Legislativo, São Paulo, n. 175, v. 128, 25 set. 2018. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/arquivoWeb/com/com5772.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2019.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 309-344.

SIDEL, Mark. The Nonprofit Sector and The New State Activism. **Michigan Law Review**, Michigan, University of Michigan Law Scholl, iss 6/7, v. 100, p. 1311-1335, 2002. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1935&context=mlr>.

Acesso em: 2 jan 2019.

SILVA, Edson Jacinto da. **Concessão e Permissão no Serviço Público**. São Paulo: JH Mizuno, 2004.

SILVA, José Afonso da. O Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 173, p. 15-24, jul. 1988. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45920/44126>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

SILVA, Viviane de Azevedo da. **Organizações Sociais: o paradigma do controle por resultados**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2017.

SOARES, Leonardo Romano. Organizações Sociais e o Dever de Licitar para sua Escolha. **Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS**, Belo Horizonte, Fórum, a.7, n. 13, p. 85-105, jan./jun. 2013.

SOCZEK, Daniel. Introdução. In: SOCZEC, Daniel. **ONGs e Democracia: metamorfoses de um paradigma em construção**. Curitiba: Juruá, 2007a, p. 25-34.

_____. A Participação que se Institucionaliza: as ONGS nos anos 90. In: SOCZEC, Daniel. **ONGs e Democracia: metamorfoses de um paradigma em construção**. Curitiba: Juruá, 2007b, p. 159-186.

_____. Institucionalização, Controle Social e Democracia. In: SOCZEC, Daniel. **ONGs e Democracia: metamorfoses de um paradigma em construção**. Curitiba: Juruá, 2007c, p. 187-226.

SOUSA, Oziel Francisco de. **As Ações Afirmativas como Instrumento de Concretização da Igualdade Material**. 2006.164f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal do Paraná, Paraná, defendida em 2006, com aprovação.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Fomento do Desenvolvimento Regional. **Revista de Direito/Câmara Municipal do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, Procuradoria Geral, n. 15, v. 10, p. 33-46, jan./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2006/revistaproc2006.pdf>>. Acesso em: jun./2018.

SOUZA, Leandro Marins de. **Parcerias Entre a Administração Pública e o Terceiro Setor: sistematização e regulação**. 2010. 288f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, defendida em 1 set. 2010, com aprovação.

_____. Matriz Constitucional do Terceiro Setor: percurso evolutivo e consolidação de seu desenvolvimento através da Constituição Federal de 1988. In: SOUZA, Leandro Marins de. **Tributação do Terceiro Setor no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2004a, p. 75-94.

_____. Tributação do Terceiro Setor no Brasil: imunidades tributárias destinadas ao terceiro setor. In: SOUZA, Leandro Marins de. **Tributação do Terceiro Setor no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2004b, p. 137-262.

SZAZI, Eduardo; PAES, José Eduardo Sabo. Financiamento Governamental. In: SZAZI, Eduardo; PAES, José Eduardo Sabo. **Terceiro Setor: melhores práticas regulatórias internacionais**. Brasília: Projeto Editorial, 2011, p. 48-53.

SZAZI, Eduardo. Registros e Obrigações Fiscais. In: SZAZI, Eduardo. **Terceiro Setor: regulação no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Peirópolis, 2006, p. 43-73.

TÁCITO, Caio. Teoria e Prática do Desvio de Poder. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v. 117, p. 1-18, jul./set. 1974. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/40110>>. Acesso em: jul. 2018.

TAVARES, Fernando Horta. et al. Contribuição do Terceiro Setor para Efetivação das Ações Afirmativas. **Virtuajus – PUC**, Minas Gerais, v. 8, p. 1-32, 2009. Disponível em: <<https://slidex.tips/download/contribuicao-do-terceiro-setor-para-efetivacao-das-aoes-afirmativas>>. Acesso em: 5 dez. 2018.

TEIXEIRA, Josenir. **O Terceiro Setor em Perspectiva: da estrutura à função social**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Terceiro Setor: entre a liberdade e o controle**. Bahia: Podivm, 2013.

TORRES, Ricardo Lobo. Fontes do Direito Financeiro In: TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011a, p. 35-62.

_____. Os Direitos Fundamentais e as Finanças Públicas. In: TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011b, p. 64-86.

TOURINHO, Rita. Terceiro Setor no Ordenamento Jurídico Brasileiro: constatações e expectativas. In: MODESTO, Paulo (Coord.). **Nova Organização Administrativa Brasileira**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 321-340.

VIDAL, Roger. A Evolução do Desvio de Poder na Jurisprudência Administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 30, p. 34-65, out. 1952. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12521/11410>>. Acesso em: 20 jan. 2019.