

Serviços sociais autônomos: identificação e distinções de entidades prestadoras de serviços públicos*

Autonomous social services: identification and distinctions of entities providing public services

*Edvaldo Nilo de Almeida***

RESUMO

O texto tem como objetivo distinguir os serviços sociais autônomos com figuras ou sujeitos jurídicos próximos, sobretudo as entidades privadas

* Artigo recebido em 24 de abril de 2020 e aprovado em 7 de junho de 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v280.2021.83672>.

** Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal. E-mail: edvaldonalmeida@yahoo.com.br
Pós-doutorando no Programa de Pós-Doutoramento em Democracia e Direitos Humanos do Ius Gentium Conimbrigae/Centro de Direitos Humanos (IGC/CDH) associado à Universidade de Coimbra. Pós-doutorando em direito tributário e financeiro pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutor em direito público pela PUC/SP. Mestre em direito constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Especialista em direito tributário pela Fundação Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em direito tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (Ibet). Especialista em planejamento tributário (FTE). Procurador do Distrito Federal (2009-atual). Procurador da Fazenda do Distrito Federal no Tribunal Administrativo de Recursos Fiscais do Distrito Federal (Tarf/DF) (2019-atual).

que se relacionam com a administração pública, prestando serviços de interesse público. A metodologia consiste na análise da doutrina jurídica e jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União relacionadas com o tema, utilizando-se os métodos bibliográfico e documental, com ênfase nas fontes de estudo do direito constitucional e teoria geral do direito. Nessa senda, o problema a ser respondido é o regime jurídico-constitucional de entidades jurídicas próximas aos serviços sociais autônomos, de modo a identificar as características de cada uma. Conclui-se situando o espaço e o modo de atuação dos serviços sociais autônomos e de entidades que fazem e que também não fazem parte da estrutura do Estado, mas que contribuem para a prestação de serviços públicos prestacionais fundamentais para a coletividade.

PALAVRAS-CHAVE

Serviços sociais autônomos — administração pública — Estado

ABSTRACT

The text aims to distinguish autonomous social services with close figures or legal subjects, especially private entities that relate to the Public Administration, providing services of public interest. The methodology consists of analyzing the legal and jurisprudential doctrine of the Federal Supreme Court and the Federal Court of Accounts related to the theme, using bibliographic and documentary methods, with emphasis on the sources of study of Constitutional Law and General Theory of Law. Along this path, the problem to be answered is the legal-constitutional regime of legal entities close to autonomous social services, in order to identify the characteristics of each one. It concludes by situating the space and the mode of action of autonomous social services and entities that do and that are also not part of the State structure, but that contribute to the provision of essential public services for the community.

KEYWORDS

Autonomous social services — public administration — State

1. Introdução

O presente texto contextualiza os serviços sociais autônomos com figuras ou sujeitos jurídicos próximos e, normalmente, confundidos, especialmente as entidades que se relacionam com a administração pública, prestando serviços de interesse público não exclusivos do Estado. Ao apresentar os conceitos das mais diversas entidades que desempenham atividades de promoção de direitos e prestação de serviços à sociedade, situa-se, sobretudo, o espaço de atuação dos entes que não necessariamente fazem parte da estrutura do Estado, mas que contribuem para a prestação de serviços públicos prestacionais fundamentais para a coletividade. Nesse sentido, evidenciam-se o conceito e o regime jurídico-constitucional de entidades próximas, mas diferentes dos serviços sociais autônomos, de modo a identificar as características jurídicas de cada grupo.

A respeito da metodologia para pesquisa e escrita do artigo, utilizam-se os métodos bibliográfico, documental e jurisprudencial, com ênfase nas fontes de estudo do direito constitucional e teoria geral do direito. Faz-se a leitura e a análise atenta de inúmeros textos legais, projetos de lei, registros públicos, livros, arquivos, sistemas eletrônicos via internet, jurisprudência, assim como pareceres, dissertações, monografias e artigos da doutrina mais autorizada que criticam, elogiam, regulamentam e certificam a construção e o andamento do serviço autônomo social no plano jurídico, econômico e social.

A inserção dos serviços sociais autônomos no contexto de figuras jurídicas como entes paraestatais ou exclusivamente equiparadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical (art. 240 da CF) vem prejudicando e muito a identificação do regime jurídico incidente e a compreensão constitucional da criação e atuação dos novos serviços sociais autônomos instituídos legalmente a partir da década de 1990 pelos entes federativos com o objetivo de suprir ou minimizar as deficiências estatais na concretização de direitos prestacionais sociais. Por certo, o objetivo deste texto é identificar o significado jurídico adequado e útil, a partir do texto constitucional de 1988 e suas posteriores “Reformas Constitucionais Administrativas”, de sujeitos jurídicos como entidades paraestatais, entes de colaboração, terceiro setor, pessoa administrativa, pessoa pública não estatal, corporações profissionais, sindicatos, associações, fundações, agências executivas, organização social, organização da sociedade civil de interesse público, organização da sociedade civil, entidades de fomento, escolas

oficializadas, entidade certificada como de assistência social, fundação de apoio, e retirar a quase totalidade deles do mesmo rótulo jurídico dos serviços sociais autônomos.

Nesse cenário, por exemplo, quando a Constituição Federal de 1988 estabelece já originariamente no seu art. 62 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que a lei, sem prejuízo das atribuições dos órgãos públicos que atuam na área, criará o Senar e não mais autorizará como fez anteriormente nos casos do Senai, do Senac, do Sesi, do Sesc, já se avizinhavam sinal de novos tempos e necessidade de interpretações jurídicas constitucionalmente adequadas ao ordenamento jurídico atual, isto é, taxinomias e significados jurídicos antes utilizados pela doutrina tornariam indefensáveis de serem aceitos no direito brasileiro. Assim, englobar entidades jurídicas sujeitas a regras e princípios bem distintos sob o mesmo *nomen juris*, classificação ou regime jurídico não é válido e nem útil, pois classificar ou nominar juridicamente sujeitos jurídicos sob o mesmo signo ou critério pressupõe que seja aplicável um conjunto de princípios e regras bem similares e de acordo com os mesmos fundamentos constitucionais. Dessa forma, no direito o nome importa e toda investigação que se preze por ser jurídico-científica deve primar pela correta nomenclatura dos institutos jurídicos. Concorda-se integralmente com Barbosa Moreira, *in verbis*:

Está claro que o ponto não interessará a quem não dê importância à terminologia — a quem suponha, digamos, que em geometria tanto faz chamar triângulo ou pentágono ao polígono de três lados, e que em anatomia dá na mesma atribuir ao fígado a denominação própria ou a de cérebro. Mas — digamos com franqueza — tampouco interessará muito o que esses pensem ou deixem de pensar.¹

Entende-se, assim, que no direito importa tanto a essência como o nome. A essência do instituto pode ter maior importância, mas o nome errado ou a falta de precisão terminológica causa efeitos nefastos na aplicação do direito. Tanto é verdade que no direito tributário se estabeleceu uma regra impositiva no sentido de que a denominação e demais características formais adotadas pela lei são irrelevantes para identificar a natureza

¹ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Exceção de pré-executividade: uma denominação infeliz. In: MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Temas de direito processual*. 7. Série. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 121.

jurídica específica do tributo (art. 4º, inciso I, CTN). Dessa maneira, não é de um formalismo exacerbado, mas sim a busca da correta denominação do instituto para contribuir no seu correto enquadramento constitucional e, portanto, quando o aplicador do direito pronuncie o signo de determinada entidade, todos saibam do que se trata, e não se esteja a pensar sobre instituto com a realidade jurídica profundamente diferente do uso da expressão serviço social autônomo no sentido constitucionalmente adequado.

1.1 Entidades paraestatais, terceiro setor e entes de colaboração

A palavra “paraestatal” é composta de duas partículas: “para”, que tem origem grega e designa “ao lado de”, e “estatal”, que tem origem latina e designa Estado. A partir da etimologia da palavra, Cretella Júnior concluiu que paraestatal “[...] não se confunde com o Estado, porque caminha lado a lado, paralelamente [...]” a ele.² A origem da palavra não contribui para o estabelecimento de um conceito doutrinário único de entidade paraestatal. Pelo contrário, Di Pietro observa que “[...] não existe uniformidade de pensamento entre os autores na definição das entidades paraestatais [...]”.³ Ruy de Souza,⁴ em texto de máximo relevo entre os estudiosos do direito brasileiro, também destaca a confusão terminológica de entidade paraestatal na doutrina brasileira e, sem não antes enfatizar que a doutrina nacional sobre o assunto é escassa e absolutamente falha em suas proposições, registra o seguinte conceito de entidades paraestatais:

Para nós, a terminologia deverá reter o conceito de ente paraestatal no limite do caráter quase público, exercendo serviços de interesse coletivo, reconhecidos, ou mesmo organizados pelo Estado, mas entregues a uma administração privada, sem patrimônio constituído exclusivamente pelo Estado e sem poder de coação. Não importa a fórmula de organização: sociedade de economia mista, fundação ou

² CRETELLA JÚNIOR, José. *Administração indireta brasileira*. Rio de Janeiro: Forense, 1980. p. 140.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia; MOTTA, Fabrício. *Tratado de direito administrativo*. São Paulo: RT, 2019. p. 300.

⁴ SOUZA, Ruy. Serviços do Estado e seu regime jurídico. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 285, p. 10-37, 1952.

mera sociedade civil ou comercial. As normas a que se sujeitariam não seriam constantes de regime especial peculiar ao Direito Público.⁵

Por outro lado, Themístocles Cavalcanti parte da comparação entre os conceitos de entidades paraestatais e entidades autárquicas para concluir que “a expressão paraestatal afasta mais a entidade da estrutura administrativa do estado, pressupõe menores laços de subordinação, enquanto que a outra — autarquia — indica apenas uma autonomia administrativa, mas não exclui a subordinação hierárquica e de organização”.⁶ Hely Lopes Meirelles, por sua vez, conceitua as entidades paraestatais como pessoas jurídicas de direito privado, cuja criação é autorizada por lei específica “[...] com patrimônio público ou misto, para realização de atividades, obras ou serviços de interesse coletivo, sob normas e controle do Estado [...]”,⁷ e insere as empresas estatais, as fundações públicas e os serviços sociais autônomos nesse conceito. Di Pietro critica o enquadramento dos serviços sociais autônomos no conceito de entidades paraestatais de Hely Lopes Meirelles,

[...] em primeiro lugar, pelo sentido etimológico da expressão; em segundo lugar, porque está incluindo na mesma categoria entidades de natureza jurídica diferente, ou seja, pessoas jurídicas que fazem parte da administração pública indireta e entidades privadas que se situam fora do âmbito estatal, como é o caso dos serviços sociais autônomos [...].⁸

Um parâmetro legal adequado para a conceituação de entidade paraestatal encontra-se expressamente no artigo 84, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, quando a lei de licitações e contratos administrativos conceitua “servidor público” para fins de enquadramento das sanções administrativas e penais estabelecidas na norma. Essa norma equipara a servidor público aquele que exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, “[...] assim consideradas, além das fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, as demais entidades sob controle, direto ou indireto, do Poder Público”. De um lado, a

⁵ Ibid., p. 29.

⁶ CAVALCANTI, Themístocles. *Tratado de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956. p. 106-107.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 362.

⁸ Maria Sylvia Di Pietro e Fabrício Motta, *Tratado de direito administrativo*, op. cit., p. 307.

norma afasta as entidades autárquicas do conceito de entidade paraestatal, uma vez que as autarquias, embora situadas na administração indireta, têm natureza jurídica de direito público e mantêm todas as características da administração direta. De outro, o artigo 84, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, também afasta acertadamente os serviços sociais autônomos do conceito de entidade paraestatal, pois essas entidades não fazem parte da administração direta ou indireta e são pessoas jurídicas de direito privado. Registra-se, ainda, que tal conceito legal é abrangente apenas de pessoas jurídicas de direito privado que fazem parte da administração indireta, ou seja, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado, e, além disso, é totalmente compatível com o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 8.666/1993 que exclui diretamente do seu âmbito de incidência material os serviços sociais autônomos.

Esse conceito de entidade paraestatal, portanto, afasta-se igualmente do conceito de “terceiro setor” na medida em que o primeiro admite a presença de entidades que compõem a estrutura administrativa do Estado (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado) e o segundo não abrange pessoas jurídicas com fins empresariais, ou seja, compõem o terceiro setor as pessoas jurídicas de direito criadas autonomamente e independente sem participação estatal e sem fins lucrativos. Nesse rumo, o terceiro setor, em regra, é conceituado pela doutrina como uma designação imprecisa, residual e vaga com que se pretende colocar todas as organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos.⁹ Dessa maneira, o estudo do terceiro setor no Brasil foi impulsionado no início da década de 1990, quando o governo Fernando Henrique Cardoso lançou discussões para promover uma reforma do Estado e editou o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” em 1995. Essa reforma consistia em alterar o modelo excessivamente burocrático de administração pública então vigente para um modelo com foco em resultados, na tentativa de gerar eficiência nos gastos públicos. Diante da crise fiscal existente à época, uma das soluções que se vislumbrou foi o fortalecimento do terceiro setor, por meio da edição de instrumentos jurídicos que favorecessem o fomento dessas atividades, de modo a aumentar a prestação dos serviços de interesse público não exclusivos do Estado por entidades sem fins lucrativos.

⁹ BRESSER-PEREIRA, Luiz (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. Brasília: Enap, 1999. p. 250-251.

A atividade desenvolvida no terceiro setor é pautada pelo princípio da subsidiariedade, segundo o qual “uma entidade superior não deve realizar os interesses da coletividade inferior quando esta puder supri-los por si mesma de maneira mais eficaz”,¹⁰ ou seja, o Estado somente deve se ocupar de determinada atividade se a sociedade, organizada por seus próprios meios, não puder assumi-la. Assim, embora desempenhe atividade de interesse geral, muitas vezes imposta constitucionalmente como dever — não exclusivo — do Estado, para a concretização de direitos individuais e sociais, o terceiro setor é formado por entidades privadas sem fins lucrativos, apoiadas e não criadas pelo poder público.

A partir dessa definição de terceiro setor, composto por entidades privadas sem fins lucrativos que desempenham serviços de interesse geral não exclusivos do Estado, excluindo, de um lado, os entes públicos e, de outro, as organizações privadas com fins lucrativos, conclui-se que os serviços sociais autônomos não compõem o terceiro setor, pois são criados por lei com participação ativa estatal. Ademais, a doutrina¹¹ revela a necessária presença do voluntarismo para que uma entidade integre o terceiro setor, o que afasta o serviço social autônomo desse grupo de entidades. Este trabalho não ignora a posição de autores em sentido contrário.¹² Entretanto, diante da falta de voluntarismo dos serviços sociais autônomos e da grande vinculação que os mesmos têm com o Estado, desde sua criação por lei até a forte presença de setores públicos em sua gestão, conclui-se que os serviços sociais autônomos não integram o terceiro setor.

Por fim, outro conceito que se aproxima das entidades paraestatais e do terceiro setor é o de “entes de colaboração” ou “entes associados de colaboração”. Essas expressões designam a associação, por meio de uma delegação administrativa atípica, entre o poder público e as entidades que não têm finalidade econômica precípua, ou seja, são os mais diversos arranjos jurídicos de colaboração entre entes privados sem fins lucrativos e o Estado

¹⁰ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Terceiro setor*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 17.

¹¹ LINS, Bernardo Wildi. *Organizações sociais e contratos de gestão*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 129; IOSCHPE, Evelyn Berg (Org.). *3º setor: desenvolvimento social sustentado*. São Paulo: Paz e Terra, 2005; TEIXEIRA, Josenir. *O terceiro setor em perspectiva: da estrutura à função social*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

¹² FERNANDES, Luciana de Medeiros. *Reforma do Estado e terceiro setor*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 336; CHAHAIRA, Bruno Valverde. *Terceiro setor, direitos fundamentais e as políticas públicas no Brasil em crise*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 100; BARBIERI, Carla Bertucci. *Terceiro setor*. Curitiba: Juruá, 2011. p. 70-71.

para o desempenho de atividade de interesse público não exclusiva.¹³ Assim, os entes de colaboração são entes extraestatais que atuam em colaboração com o Estado para o desempenho de atividade social. Entre eles, destacam-se: as organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse público, as fundações de apoio a instituições oficiais de ensino superior, as fundações de previdência privada, as associações profissionais, as federações e confederações, as sociedades civis de fins assistenciais.¹⁴ Diante desse quadro conceitual, o presente artigo adota o entendimento de que os serviços sociais autônomos não se inserem no grupo das entidades paraestatais nem compõem o terceiro setor, tampouco são entes de colaboração.

1.2 *Corporações ou autarquias profissionais, sindicatos e associações*

Neste tópico, algumas entidades relacionadas com o exercício da profissão e a representatividade de determinados grupos organizados são conceituadas de modo a ficar clara a distinção entre elas e os serviços sociais autônomos. Em primeiro lugar, apresenta-se o conceito de corporação ou autarquia profissional como pessoa jurídica de direito público criada por lei com a função de regulamentar, fiscalizar, exercer o poder de polícia e emitir declarações, certidões e atos autorizativos relacionados com determinada profissão. Por ter como uma de suas atribuições o exercício de poder de polícia, o STF declarou inconstitucionais os dispositivos da Lei nº 9.649/1998 que conferiam às autarquias profissionais personalidade jurídica de direito privado e que estabeleciam que os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas seriam exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa.

O STF decidiu que não é possível delegar a uma entidade privada atividade típica de Estado, que “abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas”.¹⁵ Destaca-se, ainda, que as autarquias corporativas ou profissionais possuem um regime jurídico que as diferencia das demais autarquias, uma vez que não estão subordinadas ou vinculadas direta ou indiretamente a nenhuma

¹³ MOREIRA NETO, Diogo. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 311.

¹⁴ *Ibid.*, p. 311-316.

¹⁵ STF. ADI 1717, relator(a): min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJ 28/3/2003.

entidade política, isto é, não há tutela ou controle pela administração pública, em face da necessidade de independência, autonomia e liberdade no exercício do poder de fiscalização do respectivo profissional regulamentado profissionalmente. Não há, desse modo, aproximação dessas entidades com os serviços sociais autônomos, pois são pessoas jurídicas de direito público e exercem o poder de polícia constitucionalmente garantido.

Outra entidade relacionada com o exercício de profissão é o sindicato. Ao contrário das autarquias profissionais, que, via de regra, integram a administração indireta e são criadas por lei, os sindicatos são organizações privadas criadas por trabalhadores e empregadores (ou pessoas jurídicas) de determinada categoria profissional, sem a necessidade de autorização estatal prévia e interferência do Estado no seu funcionamento (art. 8º, inciso I, da Constituição), para a representação organizada dos interesses do grupo nas relações coletivas de trabalho (art. 8º, inciso III, da Constituição), inclusive nos processos judiciais. A associação sindical é livre ao trabalhador ou ao empregador (art. 8º, *caput*, da Constituição). Contudo, as negociações coletivas de trabalho devem ser promovidas por sindicatos (art. 8º, inciso VI, da Constituição). Outra característica dos sindicatos no Brasil é a unicidade sindical, que veda a “criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial”.¹⁶ Essa norma impõe o registro das entidades sindicais no Ministério do Trabalho para que o órgão possa verificar o cumprimento desse requisito constitucional. Em resumo, o sindicato possui as seguintes características: pessoa jurídica de direito privado, permanente, autônoma, livre, sem fins lucrativos e com legitimidade para representar judicial ou extrajudicialmente integrantes de um setor da atividade econômica ou profissional. A organização sindical está regulamentada a partir do art. 511 da CLT.

Por fim, as associações são pessoas jurídicas de direito privado e se caracterizam pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos, ou seja, sem o propósito de desenvolver atividade econômica com o intuito de lucro (art. 53 do CC). Não há associação sem a união de associados. Com a constituição da associação se cria a posição do associado e a pessoa jurídica denominada associação. Nas palavras de Maria Helena Diniz, “cada um dos associados constituirá uma individualidade, e a associação uma outra”,¹⁷ de

¹⁶ Art. 8º, II, da Constituição da República.

¹⁷ *Código civil anotado*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 72.

modo que a relação entre os associados e a relação entre estes e a associação são de fundamental importância para o desenvolvimento das atividades da associação desde sua constituição até a sua extinção. A regulamentação dessa relação constará do estatuto da associação. Esse instrumento jurídico prevê, entre outros aspectos, a denominação, os fins, os requisitos para admissão e exclusão de associados, os direitos e deveres destes, as fontes de recursos para a manutenção da associação, os órgãos deliberativos e a forma de gestão e de aprovação de contas. É possível que um grupo de trabalhadores ou de empresários se una para constituir uma associação para a defesa de seus interesses, de forma coletiva, afinal, a liberdade de associação é um direito constitucional fundamental. Contudo, as associações constituídas com essa finalidade não possuem personalidade sindical. Desse modo, os sindicatos gozam de prerrogativas que os diferenciam das demais associações profissionais ou econômicas.

Além da inexistência de prerrogativas sindicais, o STF limitou o alcance da legitimidade processual das associações para promover a defesa judicial de temas de seu interesse. O STF definiu como tema de repercussão geral (Tema 499) que a decisão transitada em julgado em ação coletiva proposta por associação somente beneficia “os filiados, residentes no âmbito da jurisdição do órgão julgador, que o fossem em momento anterior ou até a data da propositura da demanda, constantes de relação juntada à inicial do processo de conhecimento [...]”.¹⁸ Assim, sob o enfoque da tutela dos interesses de profissões, de trabalhadores ou de empregadores, as associações têm uma menor relevância em relação aos sindicatos, mas sob o enfoque do desempenho de atividades de interesse geral não exclusivo do Estado, as associações têm grande relevância, compondo o terceiro setor e se configurando com organizações da sociedade civil ou organizações não governamentais, conforme se verá adiante. Neste quadro, também não há qualquer relação de aproximação entre os serviços sociais autônomos e os sindicatos e as associações, pois aquelas entidades não representam categorias profissionais e não são criadas a partir da vontade de entes ou pessoas privadas sem qualquer participação estatal.

¹⁸ STF. RE 612.043, rel.: min. Marco Aurélio, public. 6/10/2017.

1.3 Fundações

Na Constituição da República de 1988 há diversas referências às fundações instituídas pelo poder público, entre elas, os arts. 22, 37, inciso XI, e 38 (“administração fundacional”), os arts. 37, incisos XIX e XX, 39, § 1º, 40, *caput*, e 163 (“fundação” ou “fundações”) e os arts. 150, § 2º, 157, 158 e 165, § 5º, incisos I e III (“fundação instituída e mantida”). Entretanto, o dispositivo constitucional mais relevante acerca das fundações é a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 19/1998 no art. 37, inciso XIX, da Constituição. A redação original do inciso era a seguinte: “somente por lei específica poderão ser criadas empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública”. Com a EC nº 19/1998, a criação das fundações passou a ser “autorizada” por lei específica, cabendo à lei complementar “definir as áreas de sua atuação”. Essa lei complementar ainda não foi editada, mas tramita na Câmara dos Deputados o PLP nº 92/2007, que busca regulamentar as áreas de atuação das fundações instituídas pelo poder público. Na ausência dessa lei complementar, o art. 5º, inciso IV, do DL nº 200/1967 é o definidor do campo de atuação das fundações públicas: “desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público”. Extrai-se, por sua vez, as seguintes características de fundação da doutrina italiana: (i) com a sua instituição e com a escritura de doação, os ativos necessários são atribuídos para que se possa iniciar as atividades; (ii) ter uma estrutura organizacional composta, como órgãos, por administradores, que são controlados e supervisionados por uma autoridade governamental; (iii) existe um complexo de bens destinados a durar para a consecução de um objetivo estabelecido nos estatutos; (iv) buscar objetivos de utilidade social.¹⁹ Por certo, a fundação é um patrimônio personalizado afetado a um fim específico e é gênero que comporta as espécies: fundação privada e fundação pública.²⁰

Assim, a fundação privada é constituída por patrimônio privado para o exercício de atividade de interesse geral não exclusivo do Estado e não tem fins lucrativos (art. 62 do CC). As fundações instituídas pelo Estado, a que se refere Cretella Júnior na citação anterior, por sua vez, se subdividem em dois tipos: as fundações públicas (ou fundações autárquicas ou autarquias fundacionais ou fundações estatais de direito público), com personalidade

¹⁹ LOPILATO, Vincenzo. *Manuale di diritto amministrativo*. Turim: G. Giappichelli, 2019. p. 241.

²⁰ CRETELLA JÚNIOR, José. *Fundações de direito público*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 2.

jurídica de direito público, e as fundações estatais privadas (ou fundação pública de direito privado ou fundações estatais de direito privado), com personalidade jurídica de direito privado. É de fundamental relevo a distinção entre a natureza dessas duas fundações criadas pelo Estado, uma vez que o regime jurídico aplicável a cada uma dessas fundações se altera se ela é de direito público ou de direito privado. Conforme Andréa Ferreira, a natureza jurídica do ente influencia “desde os requisitos e a forma de criação da entidade, e no que tange, por exemplo, às relações jurídicas com os titulares de seus órgãos, e com terceiros, à natureza jurídica dos atos que pratique, aos fundamentos de sua responsabilidade civil”.²¹

A fundação estatal de direito público é uma espécie de autarquia. Ela se insere na administração indireta, conforme estabelece o art. 4º, inciso II, alínea “d”, do Decreto-Lei nº 200/1967. Por ter natureza autárquica, a fundação estatal de direito público é criada pela lei e os bens que são destinados à execução dos fins dessa fundação são públicos, gozam dos atributos da inalienabilidade e da impenhorabilidade, e não podem ser usucapidos. Além disso, seus agentes são servidores públicos detentores de cargo efetivo providos por concurso ou comissionados, e os atos praticados por essa fundação são atos administrativos. A responsabilidade civil segue o regime de responsabilidade objetiva do art. 37, § 6º, da Constituição. Ademais, a fundação estatal de direito público goza dos privilégios da Fazenda Pública na atuação em juízo e é submetida ao controle externo do Tribunal de Contas. Esse foi o entendimento adotado pelo STF quando constatou que a Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro (Faperj) era uma fundação pública de direito público e não uma fundação estatal de direito privado. Na oportunidade, o ministro Moreira Alves afirmou que essas fundações se inserem na administração indireta por serem autarquias e que a Faperj é “subordinada aos preceitos da lei que determinou sua instituição, e não se sujeita às normas do CC”.²²

Por outro lado, a fundação estatal de direito privado tem sua criação autorizada por lei específica (art. 37, inciso XIX, da Constituição). Essa lei deve delinear a finalidade da fundação, como será constituído seu patrimônio e indicar os parâmetros básicos para o estatuto da entidade. A partir da previsão legal constante do art. 5º, §3º, do Decreto-Lei nº 200/1967, que afasta as previsões do Código Civil das fundações públicas, e da natureza privada

²¹ FERREIRA, Sérgio. *As fundações de direito privado instituídas pelo estado*. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1973. p. 19-20.

²² STF. RE 101126, rel.: min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 1º/3/1985. PP-02098.

dessa espécie de fundação estatal, criou-se grande divergência doutrinária a respeito da interferência ou não das normas de direito público nessas fundações, principalmente aquelas de origem constitucional aplicáveis à administração direta e indireta. Rocha Furtado²³ entende que as fundações estatais de direito privado integram a administração indireta e que as normas de direito público previstas na Constituição Federal relacionadas com a obrigatoriedade de realização de concurso público (art. 37, inc. II), a vedação de acumulação de cargos ou empregos públicos (art. 37, inc. XVII), a obrigatoriedade de licitação (art. 22, inc. XXVII), a execução por meio de precatório (art. 100) e o controle exercido pelo Tribunal de Contas da União (art. 71, incs. II e IV) aplicam-se a essas fundações. Calil Simão²⁴ acompanha esse entendimento, embora entenda que somente a fundação estatal privada que desempenhe atividade de titularidade exclusiva do Estado integra a administração indireta. Fabricio Motta, por sua vez, expõe que as fundações estatais de direito privado “são regidas primordialmente pelo direito privado, com as derrogações impostas constitucional e legalmente pelo direito público”.²⁵ Assim, o autor informa que as fundações estatais, de direito público e de direito privado, submetem-se às regras do art. 37 da Constituição, às regras da licitação pública, à fiscalização pelo Tribunal de Contas e gozam de imunidade tributária, previstas no art. 150, § 2º, inc. VI, alínea “c”, da Constituição.

Entretanto, entende o autor que os bens das fundações estatais de direito privado são bens particulares, que apenas os atos praticados no exercício de função pública delegada constituem-se em atos administrativos (os demais são atos privados), que não há privilégio processual e que a responsabilidade civil dessas fundações somente é objetiva quando estiverem prestando serviço público. Assim, percebe-se que, apesar da submissão ao regime jurídico de direito privado, as fundações públicas de direito privado sofrem inúmeras interferências do regime jurídico de direito público, em especial, as imposições constitucionais relativas à licitação, ao concurso público e ao controle exercido pelo Tribunal de Contas.

De mais a mais, deve-se dissertar especificadamente sobre as denominadas fundações de apoio que são fundações privadas, criadas sob o regime estabelecido no art. 62 do CC, normalmente por um grupo de pessoas ligadas a universidades públicas, cujo propósito é apoiar as atividades ligadas ao

²³ *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2016. p. 162-163.

²⁴ *Fundações governamentais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. e-book.

²⁵ *Tratado de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. v. 2, p. 203.

ensino, à pesquisa, à extensão, ao estímulo à inovação e ao desenvolvimento institucional, científico e tecnológico da universidade. Ao serem instituídas, essas fundações acabam impulsionando a prestação do serviço público de educação superior em todas as vertentes determinadas pela Constituição: ensino, pesquisa e extensão. Ademais, contribuem, também, para dar cumprimento ao postulado constitucional que determina a promoção da inovação nas universidades (art. 213 da Constituição). A natureza jurídica das fundações de apoio é de fundação de direito privado. Desse modo, para estabelecer vínculo jurídico com as universidades públicas, devem celebrar contratos ou convênios. Entretanto, de modo a incentivar a implementação do direito social à educação, a legislação acaba por viabilizar a dinamização dos vínculos entre estas e as instituições de ensino públicas, permitindo a contratação destas fundações sem licitação (art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/1993).

De qualquer forma, quando recebem recursos públicos ou prestam serviços em nome das instituições públicas, as fundações de apoio se submetem ao controle da administração pública e do Tribunal de Contas. Por fim, há que se registrar que, em alguns julgados, o STF adotou o entendimento de que o regime jurídico das fundações públicas de direito privado realmente é diverso das fundações autárquicas. No julgamento da ADI nº 191/RS,²⁶ o STF apreciou a constitucionalidade do art. 28 da Constituição do Rio Grande do Sul que conferia aos servidores das fundações instituídas pelo estado os mesmos direitos dos servidores das fundações públicas. Na oportunidade, o STF declarou a inconstitucionalidade da norma ao fundamento de que existem duas espécies distintas de fundação criadas pelo poder público: as que se submetem ao regime jurídico de direito público e as que se submetem ao regime jurídico de direito privado. Assim, a depender “da forma como foram criadas, da opção legal pelo regime jurídico a que se submetem, da titularidade de poderes e também da natureza dos serviços por elas prestados”,²⁷ altera-se o regime jurídico das duas espécies de fundação instituídas pelo poder público. Mais recentemente, o STF julgou o RE nº 716378 e definiu o seguinte enunciado para o Tema 545 de repercussão geral:

A qualificação de uma fundação instituída pelo Estado como sujeita ao regime público ou privado depende (i) do estatuto de sua criação ou autorização e (ii) das atividades por ela prestadas. As atividades

²⁶ STF. Tribunal Pleno. Rel.: min. Cármen Lúcia, publicado no *DJE* em 6 mar. 2008.

²⁷ STF. ADI 191/RS, rel.: min. Cármen Lúcia, publicado no *DJE* em 6 mar. 2008.

de conteúdo econômico e as passíveis de delegação, quando definidas como objetos de dada fundação, ainda que essa seja instituída ou mantida pelo Poder Público, podem-se submeter ao regime jurídico de direito privado.²⁸

Esse julgamento revela que as fundações estatais de direito privado se submetem a um regime jurídico específico, preservando aspectos do direito privado, no caso, a inexistência de estabilidade do empregado dessa fundação. Diante do quadro anteriormente delineado, constata-se que ambas as espécies de fundação pública se inserem na administração indireta.

1.4 Agências executivas

No período de redemocratização do Brasil, entre 1987 e 1991, o país viveu uma profunda crise econômica, de inflação exponencial, moratória da dívida externa, baixa capacidade produtiva e grande burocracia estatal. Diante desse quadro e após inúmeras tentativas frustradas de reverter a situação nos primeiros anos da década de 1990, o governo do ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso editou o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” em 1995. Esse plano foi inspirado na reforma administrativa promovida no Reino Unido, influenciada por ideias neoliberais, e tinha o propósito de implementar uma administração pública gerencial no Brasil. A administração gerencial, nas palavras de Bresser-Pereira, “está voltada para a realização eficiente das tarefas, ou seja, para a redução dos custos e o aumento da qualidade dos serviços, independentemente das normas e rotinas, que continuam necessárias mas são flexibilizadas”.²⁹

No contexto da reforma gerencial, as agências executivas inseriram-se no setor das atividades exclusivas do Estado, com o propósito de conferir aos órgãos e entes públicos padrões de desempenho de excelência na execução das leis e na gestão pública, aumentando a governança. Assim, paralelamente à EC nº 19/1998, que inseriu o princípio da eficiência como princípio da administração pública brasileira, foi editada a Lei nº 9.649/1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Em seus

²⁸ ATA no 26, de 07/08/2019. DJE n. 176, divulgado em 13/8/2019.

²⁹ Luiz Bresser-Pereira, *Sociedade e Estado em transformação*, op. cit., p. 27.

arts. 51 e 52, a lei dispõe que as agências executivas são autarquias ou fundações qualificadas pelo Poder Executivo e define os requisitos necessários para sua criação e para a celebração de contrato de gestão.

A qualificação de um ente público como agência executiva é realizada em ato do presidente da República. Os dois requisitos necessários são ter um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento e ter celebrado contrato de gestão com o respectivo Ministério supervisor. Com a qualificação, a entidade recebe o título de agência executiva e torna-se habilitada a celebrar contrato de gestão com o poder público. Desta forma, a autonomia administrativa da entidade é dilatada, consoante o art. 37, § 8º, da CF. O Poder Executivo edita as medidas de organização administrativa específicas a fim de assegurar a autonomia de gestão das agências executivas e do mesmo modo edita a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para a execução dos objetivos e metas previstos nos contratos de gestão. Esses contratos de gestão são celebrados com periodicidade mínima de um ano, estabelecendo os objetivos, as metas e os indicadores de desempenho da entidade qualificada, além dos recursos necessários, os critérios e os instrumentos de avaliação do seu cumprimento.

A celebração dos contratos de gestão com as agências executivas insere-se em um contexto de execução de planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional dos órgãos públicos qualificados. Nesses planos são definidas as diretrizes, políticas e medidas direcionadas à racionalização de estruturas e ao quadro de servidores, à revisão dos processos de trabalho, ao desenvolvimento dos recursos humanos e ao fortalecimento da identidade institucional. A execução dos contratos de gestão é acompanhada pelo Poder Executivo de modo a verificar o cumprimento das metas, constatar o cumprimento dos programas estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional dos órgãos públicos qualificados. Assim, a edição de lei com o propósito de qualificar órgãos públicos como agências executivas ocorreu no contexto da implementação da reforma administrativa do Estado, com o propósito de promover a eficiência na administração pública, inserindo os órgãos qualificados em uma realidade de estabelecimento de metas e controle de resultados.

1.5 Organização social

A organização social foi pensada também no contexto da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995. Mas, já com a Constituição Cidadã de 1998, a priorização de ações conjuntas entre o Estado e o cidadão, a criação do Programa Nacional de Publicização (PNP), os serviços públicos mistos ou sociais passaram a ser regulados com maiores detalhes pelo legislador ordinário, permitindo-se a interação entre os setores públicos e privados em busca de uma maior cooperação e efetivação dos direitos fundamentais sociais. Dessa maneira, a Constituição Federal albergou os princípios da subsidiariedade e da livre-iniciativa (art. 1º, inciso IV), conforme os quais o monopólio da atividade estatal ocorre por exceção e apenas em casos de serviços constitucionais exclusivos do Estado, inviabilidade ou inconveniência máxima do desempenho de determinada atividade pelo particular. Assim, por exemplo, o texto constitucional prestigiou a atuação das pessoas jurídicas de direito privado e a interação com o setor público nas áreas sociais da saúde (arts. 194, 197, 198, inciso III, e 199), da educação (arts. 205, 209 e 213), da cultura (arts. 215, 216, § 1º, e 216-A, § 1º, inciso IV), da ciência e tecnologia (arts. 218, §§ 4º e 5º, 219, parágrafo único, 219-A e 219-B) e da preservação do meio ambiente (art. 225). Diante deste quadro, a organização social (OS) é uma qualificação concedida pelo Poder Executivo às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

Desse modo, o veículo da qualificação jurídica de organização social é o decreto do presidente da República e podem receber a qualificação as associações ou as fundações privadas previstas no art. 44 do CC, observando-se a forma pública, objetiva e impessoal na condução do procedimento, com ênfase no atendimento do cidadão-cliente, nos resultados, qualitativos e quantitativos, nos prazos pactuados e no controle social das ações de forma transparente. Portanto, de acordo com a Lei nº 9.637/1998, o Decreto nº 9.190/2017 e a ADIn nº 1.923/DF,³⁰ veda-se a qualificação para desenvolvimento de atividades exclusivas de Estado, de apoio técnico e administrativo à administração pública federal e de fornecimento de instalação, de bens, de

³⁰ STF. Relator para Acórdão: min. Luiz Fux, publicado no *DJE* em 16 dez. 2015.

equipamentos ou execução de obra pública em favor da administração pública federal, concedendo-se, por sua vez, o título à associação ou à fundação privada, sem fins lucrativos, que celebra parceria com o governo e recebe fomento para executar atividades de direitos fundamentais prestacionais de longo prazo.

Desse modo, ao conferir essa qualificação a entidades privadas, o poder público incentiva o desempenho de atividade de interesse público não exclusiva do Estado por entidades civis sem fins lucrativos e a qualificação permite o repasse de recursos materiais e financeiros públicos a título de fomento da atividade-fim da entidade parceira. Registra-se que a natureza das organizações sociais e a relação com o Estado foram delineadas de forma bastante ampla pelo STF no julgamento da ADI nº 1.923. Nesse julgamento, concluiu-se acertadamente que os setores da saúde, da educação, da cultura, do desporto, do lazer, da ciência e tecnologia e do meio ambiente são serviços públicos sociais e livres à atuação da iniciativa privada, permitindo-se a atuação, por direito próprio, dos particulares, sem que seja necessária a delegação pelo poder público, por meio de licitação, sob o regime de concessão ou permissão de serviço público, sem incidir, portanto, o art. 175, *caput*, da Constituição.

Nesse julgado, o STF também explicitou que a atuação do poder público no domínio econômico e social pode ocorrer por meio do fomento, pelo uso de incentivos e estímulos a comportamentos voluntários, a partir da aplicação de sanções premiais e em observância aos princípios da consensualidade e da participação na administração pública. Desse modo, a administração fomenta economicamente, socialmente e institucionalmente a iniciativa privada ao conceder recursos, bens e pessoal para as entidades prestarem serviços de direitos fundamentais sociais, previstos no contrato de gestão, que estipula as metas e os resultados a serem alcançados em consonância com o interesse público. Assim, o âmbito de atuação da organização social é a prestação de serviços de interesse público social, não exclusivos do Estado, mas que este incentiva sua prestação por meio de repasse de recursos, bens ou servidores, estabelecendo metas, responsabilidades e parâmetros de desempenho em um contrato de gestão.

A qualificação de uma organização não governamental como OS é feita por meio de decreto presidencial e os requisitos objetivos para a seleção da organização social estão explicitados em lei ou em regulamento, observando-se, obrigatoriamente, os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*). Por sua vez, o

ministro responsável pela área afeta aos serviços prestados pela entidade precisa se manifestar quanto à conveniência e à oportunidade da concessão da qualificação e, para a entidade participar dessa atividade de qualificação discricionária do poder público, a finalidade não lucrativa e a obrigatoriedade de investimento dos excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades precisam estar previstas no seu estatuto social. O repasse de recursos públicos e a execução das atividades pela OS são instrumentalizados por meio do contrato de gestão, que tem natureza jurídica de convênio. Nos termos da Lei nº 9.637/1998, o contrato de gestão é o instrumento jurídico celebrado entre o poder público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas de interesse público-social, sendo identificadas as obrigações e as responsabilidades das partes.

Quanto à organização interna, a OS deve contar com um Conselho de Administração que tenha a participação obrigatória do poder público e da sociedade civil e que irá fiscalizar o cumprimento das finalidades e dos objetivos do contrato de gestão. Esse controle ocorre externamente também por entidade supervisora do Poder Executivo da área de atuação correspondente à atividade fomentada e pelo Tribunal de Contas. Por certo, por receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos, as compras e contratações realizadas devem se submeter aos princípios da administração pública, especialmente os princípios da impessoalidade e da moralidade, de modo que regulamento próprio deve possuir parâmetros públicos, objetivos e impessoais.³¹

1.6 Organização da sociedade civil de interesse público

Como já dito, a promoção de uma maior eficiência na relação do Estado com as entidades da sociedade civil e os particulares também se inseriu no “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, que buscava incentivar a prestação de serviços de interesse público não exclusivos por meio de entidades privadas, proporcionando parcerias com o Estado, de modo que este pudesse contribuir com o financiamento dos serviços. Ademais, buscou-se viabilizar a participação da sociedade na formulação das parcerias e promover

³¹ TCU. Segunda Câmara. Acórdão nº 5.236/2015. Relator: Raimundo Carreiro.

um controle de resultados na prestação dos serviços. A partir de várias rodadas de interlocução política entre o governo federal e representantes do terceiro setor, chegou-se a um projeto de lei que facilitasse a relação entre a administração pública e as organizações da sociedade civil prestadoras de serviço público não exclusivos do Estado e sem fins lucrativos. Com a edição da Lei nº 9.790/1999, buscou-se adotar de forma ainda mais incisiva o princípio da subsidiariedade, revelando que o Estado não tem o monopólio da prestação de serviços de interesse público. Pelo contrário, ao se promover mecanismos de colaboração entre o poder público e as entidades sem fins lucrativos, o Estado proporciona a prestação de um serviço mais eficiente, pois incentiva aquelas entidades criadas para o fim específico de prestar tais serviços. Nesse quadro, a Oscip foi definida como uma qualificação dada a uma pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de modo a proporcionar o estabelecimento de uma parceria entre o Estado e o particular, o que viabiliza o incentivo estatal a atividade de interesse público desempenhada pela entidade. O objetivo principal da Oscip é estabelecer um instrumento jurídico de fomento ao terceiro setor, de modo a aumentar a quantidade de entidades que guardam relação institucionalizada com o poder público, fortalecendo-se as entidades civis sem fins lucrativos instituídas por iniciativa de particulares e promover o fomento a projetos relevantes de interesse público. Por ser uma qualificação dada pelo Estado e por este conferir diversos incentivos à entidade qualificada, Diogo de Figueiredo Moreira Neto insere tanto a Oscip quanto a OS no denominado fomento institucional à administração associada de interesses públicos.³²

Da perspectiva constitucional, a Lei nº 9.790/1999, ao incentivar a relação entre o Estado e as entidades prestadoras de serviços não exclusivos, promoveu os fundamentos da cidadania e da dignidade da pessoa humana estabelecidos no art. 1º, incisos II e III, da Constituição. Além disso, perseguiu-se a concretização dos objetivos fundamentais da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, do desenvolvimento nacional e da erradicação da pobreza, marginalização e redução da desigualdade social (art. 3º, incisos I, II e III, da CF). Isso porque a Lei nº 9.790/1999 autorizou o Estado a qualificar diversas entidades como Oscip, propiciando o incentivo de diversas atividades sociais nos mais amplos setores, entre eles, destacam-se na Constituição Federal: a assistência social (art. 203), cultural (art. 215), à saúde (art. 196),

³² Ibid., p. 609.

à segurança alimentar e nutricional (art. 6º, *caput*), à proteção e preservação do meio ambiente (art. 225), à promoção do desenvolvimento sustentável, econômico e social e aos direitos humanos (art. 5º).

A qualificação das Oscips é feita pelo ministro da Justiça e obedece a requisitos estatutários, mas a iniciativa parte da entidade privada. Outras entidades que possuem qualificação baseadas em diplomas legais diversos podem adquirir a qualificação das Oscips, caso sejam atendidos os requisitos legais. A manutenção simultânea de qualificações é assegurada em até cinco anos contados da data de vigência da Lei nº 9.790/1999. O instrumento de cooperação celebrado entre a entidade e o poder público é o termo de parceria. Nesse ajuste, é possível prever a cessão de bens móveis e imóveis pelo Estado e o repasse de recursos de acordo com as metas estipuladas. As principais características das Oscips são: (i) obrigações são estabelecidas no termo de parceria, não sendo elas sujeitas ao direito público, exceto quanto aos princípios da administração; (ii) não há previsão para a participação do poder público no Conselho de Administração, porém aqueles servidores que participarem não podem receber remuneração ou subsídio, isto é, a participação do Estado no Conselho de Administração é facultativa; (iii) regime celetista de pessoal; (iv) não exige licitação para contratar com o poder público, eis que sujeita a termo de parceria, que, em regra, é sujeito a concurso de projetos, sem natureza licitatória, nos termos da Lei nº 8.666/1993; (v) exige-se gratuidade nas áreas de educação e saúde. A prestação de contas e o controle dos resultados promovidos pela administração pública são elementos característicos da Oscip. Tanto o Poder Executivo como o Tribunal de Contas exercem o controle sobre as atividades desenvolvidas e a utilização dos recursos públicos repassados. Assim, destaca-se que a Oscip é uma entidade privada, sem fins lucrativos, que recebe uma qualificação do poder público que a habilita a receber incentivos públicos para desempenhar suas atividades de interesse coletivo não exclusivas do Estado.

1.7 Organização da sociedade civil ou organização não governamental

As organizações não governamentais, comumente designadas pela sigla ONG, são entidades sem fins lucrativos constituídas sob a forma de associação ou fundação, para exercício de atividade não econômica, ou

seja, atividades que não tenham o intuito de lucro, mas sim de prestação de serviços, tais como assistência social, educação, saúde, cultura, pesquisa e religioso. As organizações da sociedade civil, assim, são conceituadas pelo art. 2º, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 13.019/2014, como entidades privadas que não distribuam, de nenhuma forma, lucro entre seus sócios, associados, diretores, empregados ou terceiros. Qualquer sobra de recursos decorrentes das atividades exercidas por essas entidades deve ser revertida para a execução de atividades relacionadas com seu objeto social.

Também são consideradas organizações da sociedade civil pela Lei nº 13.019/2014 as sociedades cooperativas sociais, as sociedades integradas por pessoas em situação de risco, as alcançadas por programas de combate à pobreza e de geração de trabalho, as voltadas aos trabalhadores rurais ou capacitação rural e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. A mesma lei insere dentro do rol das organizações da sociedade civil as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou aos projetos de interesse público e de cunho social distintos dos destinados a fins exclusivamente religiosos. Assim, a legislação brasileira conferiu preponderância a dois elementos para definir as organizações da sociedade civil: (a) a inexistência de finalidade lucrativa, isto é, a vedação à distribuição de qualquer forma de resultado positivo a quem quer que seja, e (b) finalidade social. Conforme Fonseca Dias e Souza Bechara, essa definição se aproxima das definições anglo-saxônica e europeia-canadense de terceiro setor.

Além de definir os conceitos anteriormente expostos, a Lei nº 13.019/2014 estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. O propósito da norma é facilitar a mútua cooperação entre o poder público e essas entidades, de modo a aumentar a oferta de atividades de interesse público recíproco com repasses financeiros do Estado a esses entes privados. Assim como as já mencionadas Leis nº 9.637/1998 e nº 9.790/1999, a Lei nº 13.019/2014 incentiva o estabelecimento de mais um modelo de colaboração social entre o Estado e entidades sem fins lucrativos para a prestação de serviço público não exclusivo. Esses instrumentos fomentam a prestação de serviços na área da saúde (arts. 197 e 198, III, da Constituição), da assistência social (art. 204, I, da Constituição), da educação (arts. 205 e 206, IV, da Constituição), da cultura (art. 216, § 1º, da Constituição), do meio ambiente (art. 225, da Constituição), da criança e do adolescente (art. 227, § 1º, da Constituição), entre inúmeras outras áreas.

A partir da edição da Lei nº 13.019/2014, buscou-se aumentar a transparência na celebração dos convênios com o Estado, fomentar a participação social, estabelecer procedimentos impessoais de escolha das entidades beneficiadas, aumentando-se a eficiência dos gastos públicos e os parâmetros de controle desses gastos. Nesses termos, as parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação. Esses ajustes deverão ser acompanhados de planos de trabalho, que descreverão a realidade fática a ser atingida pelo objeto do termo celebrado, indicarão as metas que serão cumpridas, as receitas que custearão os serviços prestados e os parâmetros de avaliação do cumprimento de metas.

A transparência na escolha da entidade que celebrará o ajuste com o poder público se dá por meio do chamamento público. Essa escolha deverá ser pautada em critérios objetivos a partir da seleção de objetivos, metas, custos e indicadores qualitativos e quantitativos da avaliação dos resultados. A participação social é também proporcionada por meio do procedimento de manifestação de interesse social, por meio da qual a sociedade pode provocar o poder público para que este promova um chamamento público para atender determinada demanda da comunidade. O controle dessa parceria com as organizações da sociedade civil é, essencialmente, um controle do cumprimento das metas estabelecidas a partir dos indicadores prefixados. Desse modo, o quadro normativo que proporciona a formalização de modelos de colaboração entre organizações não governamentais ou organizações da sociedade civil com o poder público efetiva o princípio da subsidiariedade, de modo a revelar que a atividade de interesse público não exclusiva do Estado só deve ser prestada por este quando o ambiente social, formado por entidades privadas e pela comunidade, não possui meios para prestá-la. Assim, ao mesmo tempo que o Estado se afasta da prestação direta do serviço não exclusivo e abre espaço para as organizações não governamentais, aquele ainda possui instrumentos para, caso entenda relevante, incentivar a prestação desses serviços de interesse público e controlar o resultado de sua prestação. Por outro lado, as organizações da sociedade civil possuem a livre iniciativa de executarem suas atividades sem a celebração de qualquer ajuste com o poder público, mas possuem a sua disposição uma legislação que prevê a possibilidade de celebração de parcerias com o poder público, caso queiram receber recursos públicos.

1.8 Entidades de fomento

Da perspectiva das atividades administrativas públicas, o Estado desempenha dois grupos de funções, um é direcionado ao atendimento do interesse público primário, das demandas da sociedade (atividade fim), outro é voltado aos interesses institucionais para o funcionamento da própria administração pública (atividade meio). O exercício do primeiro grupo de atividades é chamado de administração extroversa e o segundo, administração introversa.³³ A administração extroversa é subdividida em cinco categorias de atividades administrativas públicas: exercício da polícia, prestação de serviços públicos, atividades de ordenamento econômico, atividades do ordenamento social e fomento público.³⁴

A atividade de fomento é a atuação do Estado voltada a incentivar, a orientar, a estimular ou coordenar esforços para o desenvolvimento de determinada atividade econômica ou social de interesse público. O Estado promove uma ação propulsora para que os particulares executem ações para atender necessidades públicas ou consideradas de utilidade coletiva. Não há prestação direta de serviço público pelo Estado nem obrigação imposta por ele, mas um incentivo para aquela empresa ou entidade que, por livre vontade, se submete aos requisitos legais para o gozo dos benefícios e passe a executar a atividade de interesse público nas condições apresentadas pelo Estado. O fomento é, portanto, mais uma ação estatal decorrente do princípio da subsidiariedade e essa atividade tem previsão constitucional no art. 174 como um instrumento para o desenvolvimento da ordem econômica, ou seja, a Constituição aborda de forma direta o conceito de fomento em seu viés econômico. Nessa senda, Moreira Neto observa que o fomento possui inúmeras facetas, pois este promove, em última análise, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III) e é motor da promoção dos objetivos fundamentais da República, previstos no art. 3º da Constituição (construção de uma sociedade livre, justa e solidária, desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e promoção do bem de todos).

Além do fomento econômico, o Estado promove o fomento público social, que tem como foco atender às necessidades do homem. A própria Constituição prevê diversas formas de promoção do fomento social quando,

³³ Ibid., p. 128.

³⁴ Ibid., p. 129.

por exemplo, prevê a gratuidade do casamento (art. 226, § 1^o), quando dá ênfase à assistência familiar (art. 226, § 8^o), quando exige que a família, a sociedade e o Estado amparem a pessoa idosa (art. 230). Essa forma de fomento social se estende, também, à educação. A Constituição, por exemplo, veda a instituição de impostos sobre entidades de educação sem fins lucrativos (art. 150, inciso VI, alínea "c"), confere assistência técnica da União aos estados, Distrito Federal e municípios no desenvolvimento dos sistemas de ensino (art. 211, § 1^o) e institui o Fundeb (art. 60 do ADCT).

A Constituição prevê, também, o fomento público social do trabalho quando prevê que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho (art. 170, *caput*), quando impõe o princípio da busca do pleno emprego para a ordem econômica (art. 170, inciso VIII) e na instituição dos valores sociais do trabalho como fundamento da República (art. 1^o, inciso IV). Da Constituição extraem-se, ainda, o fomento público social da cultura (arts. 23, incisos III, IV e V, 30, inciso IX, 215 e 216), do lazer (art. 217, § 3^o), dos desportos (art. 217), do turismo (art. 180), do meio ambiente (art. 225) e rural (arts. 184 a 191). A Constituição prevê, ainda, a necessidade de se promover o fomento público econômico, traduzido no incentivo que o Estado deve dar à empresa (art. 170), à empresa de pequeno porte (arts. 170, inciso IX, e 179), ao cooperativismo (art. 174, § 2^o), à agropecuária (arts. 23, inciso VIII, e 187), à pesca (art. 187, § 1^o) e à produção mineral (art. 155, § 3^o). Há, também, o fomento público científico e tecnológico, imposição constitucional prevista no art. 218, e o fomento financeiro e creditício, previsto nos arts. 172 e 192. Por fim, o fomento também ocorre de forma institucional, por meio da colaboração entre o Estado e entidades privadas sem fins lucrativos, seja por meio de cooperação entre o Estado e entidades criadas pelo próprio Estado para exercer atividades não exclusivas, seja por meio de qualificação de entidades privadas sem fins lucrativos (administração associada de interesses públicos).³⁵ A OS e a Oscip são exemplos de fomento institucional por meio da administração associada.

Por ser uma atividade estatal, o fomento submete-se ao regime jurídico administrativo, ou seja, aos princípios da administração pública. Assim, não se pode conceder fomento sem uma legislação autorizativa (princípio da legalidade), tampouco se pode discriminar a entidade ou empresa que receberá o incentivo (princípio da impessoalidade). A escolha do beneficiário e da atividade que se propõe a incentivar deve observar o princípio da

³⁵ Ibid., p. 604-608.

moralidade. Os atos de promoção do fomento devem ser públicos (princípio da publicidade) e devem visar um maior resultado possível com o gasto mínimo indispensável para a atividade incentivada (princípio da eficiência). Além dos princípios gerais da administração pública, o fomento se submete também ao princípio da repartição de riscos, ou seja, o incentivo estatal não é uma mera liberalidade administrativa. A entidade beneficiada também coloca recursos próprios para desenvolver a atividade de interesse público. Conforme afirma acertadamente Sílvio Rocha, “fomento não é sustento — e, portanto, a administração pública está proibida de ‘sustentar’ entidades privadas, ainda que elas exerçam atividades consideradas socialmente relevantes”.³⁶

O estímulo promovido por meio de ações de fomento se dá, normalmente, por meio de subvenção econômica, que se traduz em um auxílio econômico, direto ou indireto, à entidade que desempenha atividade de interesse público. Mas o fomento pode ocorrer, também, por meio de auxílios, contratos de gestão, parcerias, convênios e outorgas de títulos. As formas de fomento utilizadas no Brasil são evidenciadas a partir das principais instituições de fomento existentes. O Banco do Brasil, criado em 1808, por exemplo, concede crédito agrícola, empresarial e apoia as exportações; a Caixa Econômica Federal (CEF), criada em 1886, financia o setor de habitação; e, por fim, o BNDES, criado em 1952, incentiva o desenvolvimento industrial. Há, também, instituições financeiras estaduais que têm a mesma função de fomento, tais como o Banco do Nordeste S.A., o Banco da Amazônia S.A. e o Banco de Brasília (BRB). A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), autarquia especial prevista na Lei Complementar nº 125/2007, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (Sudam), autarquia especial prevista na Lei Complementar nº 124/2007, a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf), empresa pública prevista na Lei nº 6.088/1974, são entidades de fomento econômico criadas com o propósito de promover o desenvolvimento regional (arts. 21, inciso IX, e 43 da Constituição).

Há, ainda, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), empresa pública criada pela Lei nº 5.851/1972, que apoia e incentiva as atividades rurais no seu aspecto técnico-científico, a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), empresa pública regida pela Lei nº 8.970/1994, que promove fomento na área de pesquisa para mineração. Assim, o fomento

³⁶ Ibid., p. 584.

é uma atividade estatal, com fundamento constitucional, que é exercida pelo Estado para incentivar determinados setores da economia ou social de interesse público. No âmbito social, o fomento possui a função fundamental de incentivar empresas, organizações e entidades privadas a executarem serviços de interesse geral não exclusivos do Estado de modo a contribuir para a concretização dos direitos fundamentais e sociais estabelecidos na Constituição.

1.9 Entidades beneficentes de assistência social

A assistência social consiste em ações e atividades prestadas por pessoas e entidades públicas e privadas “com o objetivo de suprir, sanar ou prevenir, por meio de técnicas próprias, deficiências e necessidades de indivíduos ou grupos quanto à sobrevivência, convivência e autonomia social”.³⁷ A Constituição de 1988 inseriu dentro da seguridade social (título VIII, capítulo II) um tripé de proteção ao cidadão brasileiro: a saúde, a assistência social e previdência. A previsão constitucional expressa nos arts. 203 e 204 impõe a prestação da assistência social “[...] a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social [...]” (art. 203, *caput*). As necessidades que devem ser atendidas pela assistência social constam do art. 2º da Lei nº 8.742/1993 e estão relacionadas com a proteção à família, o amparo às crianças e adolescentes carentes, a integração ao mercado de trabalho, a habilitação, a reabilitação e a integração à vida comunitária das pessoas portadoras de deficiência e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção. A assistência social é, portanto, uma política de Estado que busca prover “o mínimo social”, ou seja, conferir ao cidadão necessitado um amparo material mínimo para sua sobrevivência. A Constituição organiza a assistência social a partir da descentralização político-administrativa, conferindo à União a responsabilidade pela coordenação e edição de normas gerais, e aos estados e municípios a execução dos programas de assistência (art. 204, inciso I). Ademais, a Constituição insere as entidades beneficentes e de assistência social na execução dessa política.

³⁷ MESTRINER, Maria. *O estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 16.

Com o propósito de incentivar a participação privada na assistência social, a Constituição (art. 195, § 7º) concede isenção de contribuição para a seguridade social às entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas na Lei nº 12.101/2009. Essa lei disciplina a certificação das entidades beneficentes de assistência social (Cebas). Cumpridos os requisitos legais, a entidade recebe a certificação e passa a gozar da isenção (imunidade) da contribuição para a seguridade social prevista na Constituição. As entidades que podem receber o Cebas são as pessoas jurídicas de direito privado independentes e criadas autonomamente, de acordo com a liberdade individual, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social e que tenham por finalidade a prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação. A depender da área desenvolvida pela entidade, a lei impõe requisitos adicionais. Nesse quadro, o Estado incentiva as entidades privadas sem fins lucrativos criadas sem a intervenção estatal a desempenharem serviços de interesse público, conferindo imunidade tributária de contribuição social à entidade que preencher os requisitos para receber a certificação. Essa figura se afasta, e muito, dos serviços sociais autônomos, pois as entidades beneficentes de assistência social são entidades privadas do terceiro setor instituídas autonomamente, sem a participação estatal, que ao desempenharem atividade de interesse geral não exclusivo do Estado e cumprirem determinados requisitos legais, podem receber uma certificação ou atestado administrativo do poder público com status de ato administrativo que lhe confere o benefício tributário especificado. A situação é análoga à certificação conferida pelo Estado às OS e às Oscips.

2. Conclusões

Este artigo contextualizou os serviços sociais autônomos com figuras ou sujeitos jurídicos próximos, de modo a situar o espaço de atuação dos entes que não fazem parte da estrutura do Estado, mas que contribuem para a prestação de serviços públicos prestacionais fundamentais para a coletividade.

Desse modo, há um parâmetro legal adequado para a conceituação de entidade paraestatal, qual seja, o artigo 84, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, que inclui nessa definição apenas as pessoas jurídicas de direito privado que fazem parte da administração indireta, ou seja, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado. Esse conceito de entidade

paraestatal, portanto, afasta-se igualmente do conceito de “terceiro setor” na medida em que o primeiro admite a presença de entidades que compõem a estrutura administrativa do Estado e o segundo não abrange pessoas jurídicas com fins empresariais, ou seja, compõem o terceiro setor as pessoas jurídicas de direito privado criadas autonomamente, independentemente de participação estatal e sem fins lucrativos.

Desse modo, os serviços sociais autônomos não compõem o terceiro setor, pois são criados por lei com participação ativa estatal. Ademais, essas entidades não possuem o necessário voluntarismo para que uma entidade integre o terceiro setor, o que afasta o serviço social autônomo desse grupo de entidades. Portanto, diante do quadro em que foram conceituados os sujeitos jurídicos que são comumente confundidos e equiparados aos serviços sociais autônomos, verifica-se inquestionavelmente que o Sistema S não se insere na conceituação mais adequada de terceiro setor por faltar a necessária característica da voluntariedade e por estarem, assim, vinculados ao Estado desde sua origem com a criação por lei e o Estado também estar presente diretamente ou indiretamente nas suas estruturas administrativa e de gestão.

Por sua vez, entidades como as organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público, organizações da sociedade civil e entidades certificadas como de assistência social encaixam-se de maneira bem mais adequada ao terceiro setor, diante do distanciamento que essas entidades têm do Estado, uma vez que são privadas, sem fins lucrativos, criadas voluntariamente por pessoas alheias ao poder público, que executam atividade de relevante interesse geral e que, no máximo, são certificadas pelo Estado para que possam receber algum incentivo pelo exercício dessa atividade.

Nessa senda, igualmente, não há aproximação da corporação ou da autarquia profissional com os serviços sociais autônomos, pois aquelas são pessoas jurídicas de direito público e exercem o poder de polícia constitucionalmente garantido sobre determinada profissão regulamentada. Também não há qualquer relação de aproximação entre os serviços sociais autônomos e os sindicatos e as associações, pois aquelas entidades não representam categorias profissionais e não são criadas a partir da vontade de entes ou pessoas privadas sem qualquer participação estatal. Por sua vez, as entidades do sistema “S” afastam-se das fundações pelo simples fato de que as primeiras não se constituem a partir de um patrimônio afetado a um fim específico. Nem a fundação pública de direito privado, nem a fundação privada, nem a fundação de apoio têm regimes jurídicos compatíveis com o dos serviços sociais autônomos. A fundação pública é a que mais se afasta do sistema “S”,

pois tem natureza autárquica, integra a estrutura do Estado e se submete integralmente a um regime de direito público.

Conclui-se, assim, que não há qualquer aproximação entre os serviços sociais autônomos e as agências executivas e as fundações autárquicas, uma vez que estes são entes de natureza pública e integram a estrutura da administração indireta. Ainda, não se pode falar em aproximação da natureza jurídica dos serviços sociais autônomos e das corporações profissionais, sindicatos e associações, pois aqueles não são constituídos por lei para a defesa de categoria profissional aberta. Além disso, as corporações profissionais são autárquicas, os sindicatos compõem uma estrutura representativa de determinada profissão ou de empresários de determinado setor e as associações têm como característica fundamental sua composição por meio de uma união de associados. Nenhuma dessas características está presente nos serviços sociais autônomos. Quanto às fundações, afastam-se os serviços sociais autônomos dessas entidades pelo simples fato de que estes não se constituem a partir de um patrimônio afetado a um fim específico.

Noutro ponto, na década de 1990, como já visto, o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” influenciou a instituição de outras categorias jurídicas de entidades estatais com o propósito de implementar o Estado gerencial. Nesse contexto, foram editadas a Lei nº 9.649/1998, que criou a qualificação de “agência executiva” para órgãos públicos, autárquicas e fundações; a Lei nº 9.637/98, que criou a qualificação de “organização social”, a ser concedida pelo Poder Executivo às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde; e a Lei nº 9.790/1999, como uma qualificação dada a uma pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de modo a proporcionar o estabelecimento de uma parceria entre o Estado e o particular, que viabiliza o incentivo estatal à atividade de interesse público desempenhada pela entidade.

As agências executivas distanciam-se dos serviços sociais autônomos por serem entes e órgãos públicos. As OS e as Oscip são entidades privadas que recebem qualificação do Estado como um meio de conceder benefícios àquelas que prestam serviço de interesse da coletividade não exclusivo do Estado. Nas funções desempenhadas, as OS e as Oscips aproximam-se do sistema “S”, mas se afastam deste quando se percebe que não há a presença do Estado em sua estrutura gerencial e organizacional e não há a presença do Estado na criação dessas entidades. As organizações não governamentais,

comumente designadas pela sigla ONG, também afastam-se dos serviços sociais autônomos pela mesma razão: não há a presença do Estado em sua estrutura gerencial e organizacional e também não há a presença do Estado na criação dessas entidades. O fomento é uma ação estatal decorrente do princípio da subsidiariedade, e essa atividade tem previsão constitucional no art. 174 como um instrumento para o desenvolvimento da ordem econômica. No âmbito social, o fomento possui a função fundamental de incentivar empresas, organizações e entidades privadas a executarem serviços de interesse geral não exclusivos do Estado, de modo a contribuir para concretização dos direitos fundamentais e sociais estabelecidos na Constituição. O Estado fomenta atividades desenvolvidas pelos serviços sociais autônomos, preponderantemente, por meio de repasse de recursos públicos, quais sejam, contribuições tributárias e repasses previstos em contratos de gestão.

A Constituição insere as entidades beneficentes e de assistência social na execução da política de assistência social. Com o propósito de incentivar a participação privada na assistência social, concede-se isenção de contribuição para a seguridade social às entidades de assistência social que atendam às exigências legais. Ao atenderem essas exigências, as entidades recebem o Cebas e se afastam dos serviços sociais autônomos, pois são entidades privadas do terceiro setor instituídas autonomamente sem lei, que desempenham atividade de interesse geral não exclusivo do Estado e que, por cumprirem determinados requisitos legais, podem receber uma certificação ou atestado administrativo do poder público com status de ato administrativo que lhe confere o benefício tributário especificado.

Referências

BARBIERI, Carla Bertucci. *Terceiro setor*. Curitiba: Juruá, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. Brasília: Enap, 1999.

CARDOZO, José Eduardo M.; QUEIROZ, João Eduardo L.; SANTOS, Márcia W. B. *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Atlas S.A., 2011.

CAVALCANTI, Themístocles. *Tratado de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Administração indireta brasileira*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Fundações de direito público*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. *Tratado de direito administrativo*. São Paulo: RT, 2019. v. 2.

FERNANDES, Luciana. *Reforma do Estado e terceiro setor*. Curitiba: Juruá, 2009.

FERREIRA, Sergio. *As fundações de direito privado instituídas pelo Estado*. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1973.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

LOPILATO, Vincenzo. *Manuale di diritto amministrativo*. Turim: G. Giappichelli, 2019.

LINS, Bernardo Wildi. *Organizações sociais e contratos de gestão*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MACHADO, Maria. *Entidades beneficentes de assistência social*. Curitiba: Juruá, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2003.

MESTRINER, Maria. *O estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez, 2001.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Exceção de pré-executividade: uma denominação infeliz. In: MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Temas de direito processual*. 7. Série. São Paulo: Saraiva, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ROCHA, Sílvio. *Terceiro setor*. São Paulo: Malheiros, 2006.

SIMÃO, Calil. *Fundações governamentais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SOUZA, Ruy. Serviços do Estado e seu regime jurídico. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 285, p. 10-37, 1952.