

OS PRINCÍPIOS JURÍDICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR: APLICABILIDADE*

The Legal Principles of Public Administration and Third Sector Entities: Applicability

Túlio Belchior Mano da Silveira**

RESUMO: O artigo examina a aplicabilidade dos princípios jurídicos da Administração Pública às entidades do Terceiro Setor, à luz da teoria dos princípios (Canotilho, Dworkin, Alexy), diferenciando-os das regras por critérios como abstração, determinabilidade, fundamentalidade e normatividade prospectiva, com eficácia vinculante nas normas constitucionais (art. 37, CF/1988). Analisa a descentralização administrativa (Decreto-Lei nº 200/1967) e delegação de competências, estendendo-as a parcerias com o Terceiro Setor via termos de colaboração, fomento e acordos (Lei nº 13.019/2014), que impõem princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência de forma moderada e suplementar. Destaca a subsidiariedade, participação social, autonomia, consensualidade e eficiência como norteadores, limitando a incidência integral para preservar a flexibilidade setorial, sem quebra de hierarquia ou controle público sobre recursos estatais. Conclui pela necessidade de aplicação nuclear dos princípios à Administração Indireta e parcerias, equilibrando eficiência estatal e iniciativa privada na execução de serviços públicos.

Palavras-chave: Administração Pública. Terceiro Setor. Princípios Jurídicos. Aplicabilidade.

ABSTRACT: The article examines the applicability of the legal principles of Public Administration to Third Sector entities, in light of the theory of principles (Canotilho, Dworkin, Alexy), differentiating them from rules by criteria such as abstraction, determinability, fundamentality, and prospective normativity, with binding efficacy in constitutional norms (art. 37, CF/1988). It analyzes administrative decentralization (Decree-Law No. 200/1967) and the delegation of competencies, extending them to partnerships with the Third Sector thru collaboration terms, incentives, and agreements (Law No. 13.019/2014), which impose principles such as legality, impersonality, morality, publicity, and efficiency in a moderate and supplementary manner. It highlights subsidiarity, social participation, autonomy, consensuality, and efficiency as guiding principles, limiting full incidence to preserve sectoral flexibility, without breaking hierarchy or public control over state resources. It concludes by emphasizing the need for the core application of principles to Indirect Administration and partnerships, balancing state efficiency and private initiative in the execution of public services.

Keywords: Public Administration. Third Sector. Legal Principles. Applicability.

* Este artigo integra a seleção comemorativa dos 10 anos do NEPATS, reunindo textos anteriormente publicados em obras anuais vinculadas ao Núcleo de Pesquisa e agora apresentados nesta edição como parte da celebração de uma década de trajetória acadêmica, compromisso intelectual e contribuição duradoura à comunidade científica.

** Mestre em Direito e Advogado. Mestre em Direito e Advogado. Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas no Terceiro Setor (NEPATS) da UCB. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5035961222981175>

1. INTRODUÇÃO

A verificação da aplicabilidade dos princípios jurídicos da Administração Pública às entidades do Terceiro Setor depende da prévia definição do que vem a ser “Terceiro Setor”.

Não existe uma definição exata do termo, e a doutrina normalmente manifesta as dificuldades em se apresentar um conceito satisfatório, levando-se em conta a amplitude do tema e as facetas que as entidades paraestatais podem assumir. Diante da necessidade de um conceito mínimo, pode-se dizer que o Terceiro Setor é aquele setor da economia composto fundamentalmente por entidades sem fins lucrativos. Uma entidade sem fins lucrativos é uma organização que não redistribui seus benefícios aos seus proprietários, acionistas, sócios, mas os reverte entidade para seguir cumprindo seus objetivos fundacionais.

O Terceiro Setor é assim denominado em razão do Primeiro Setor, que é o setor público, que se refere a todas as atividades reguladas e executadas pelo Estado e o Segundo Setor que é o setor privado, ou seja, as empresas. Por eliminação o Terceiro Setor abarca todas as atividades que não são nem do Estado nem do mercado, vale dizer, não são governamentais e nem visam lucros.

Este estudo pretende identificar quais são as normas que disciplinam as entidades do Terceiro Setor, para identificar quando e em que medida as entidades do terceiro setor devem obediência aos princípios gerais e fundamentais que regem a Administração Pública.

Para entender a aplicabilidade dos princípios jurídicos da Administração Pública às entidades do Terceiro Setor, é importante verificar a função dos princípios constitucionais no sistema jurídico brasileiro.

2. TEORIA DOS PRINCÍPIOS

Na concepção cotidiana, princípio significa início, começo, origem. Já no conceito jurídico, a palavra é empregada no plural para expressar a ideia de regras ou de preceitos que antecedem a própria norma ou podem influenciar na sua criação, exercendo alcance de ação aplicável sobre todo tipo de movimento jurídico¹. Nesse sentido De Plácido e Silva² expressa que o termo “princípio” indica origem de qualquer coisa, mas que quando usado no plural se traduz nas “normas elementares ou nos requisitos primordiais instituídos como base, alicerce de alguma coisa”, funcionando como “pontos básicos, que servem de ponto de partida ou de elementos vitais do próprio direito. Indicam o alicerce do direito”.

¹ GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. *Dicionário técnico jurídico*. 2ª ed. São Paulo: Rideel, 1999. p. 440-441.

² SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. V. III e IV. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 447.



Conforme a definição de José Joaquim Gomes Canotilho³, os princípios jurídicos são aqueles “historicamente objetivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica e que encontram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional”.

Na composição sintética de José Afonso da Silva⁴, que não discorda do constitucionalista português, “os princípios são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas, são núcleos de condensações nos quais confluem valores e bens constitucionais”.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello⁵, “princípio” é o “mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência”.

Na vigência do positivismo jurídico nos séculos XVII e XVIII, os direitos eram construídos e se alicerçavam em torno do direito civil. Nessa época, o constitucionalismo era liberal, com ênfase nos aspectos de organização do Estado e na proteção de um elenco limitado de direitos de liberdade.

Contudo, com a decadência do positivismo e o advento da teoria material da Constituição, fruto da intervenção do Estado na ordem econômica e social, exigência dos acontecimentos e efeitos do pós-segunda grande guerra mundial (1939-1945), os estudos constitucionais, que dantes ficava na parte organizacional, se transportou para a parte substantiva, de fundo e conteúdo, que atende aos direitos fundamentais e as garantias processuais da liberdade, sob a égide do Estado Social.

Os sistemas jurídicos, antes construídos em torno do direito civil, no período contemporâneo, iniciado durante a década de quarenta do século XX, passam a se desenvolver tendo como sustentáculo a Constituição.

Compreendida como uma ordem objetiva de valores e como um sistema aberto de princípios e regras, a Constituição transforma-se em um filtro por meio do qual se deve ler todo o direito infraconstitucional. Esse fenômeno tem sido designado como constitucionalização do direito.

Com a constitucionalização dos direitos, as normas constitucionais recebem novo conceito, abarcando regras e princípios. Tanto as regras como os princípios são tipos de normas jurídicas.

2.1 A dissociação entre princípios e regras

³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1038, 1161 e ss.

⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 96.

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 451.



O constitucionalismo contemporâneo é totalitário e dirigente, no sentido de que os textos constitucionais são abertos, amplos e analíticos, com grande conteúdo social, trazendo propostas e programas que devem ser atendidos pelos poderes públicos.

O direito constitucional brasileiro não é diferente, vale dizer, é formado por um conjunto de normas multifuncionais, classificadas em “princípios” e “regras”, ambas espécies do gênero “normas jurídicas”. De acordo com José Joaquim Gomes Canotilho⁶, a teoria da metodologia jurídica tradicional fazia distinção entre “normas” e “princípios”, porém, com a constitucionalização dos direitos, essa distinção foi abandonada. Hoje a Constituição é formada por normas jurídicas e estas, por sua vez, é que classificam em regras e princípios, ou seja, “as regras e princípios são duas espécies de normas” sendo que “a distinção entre regras e princípios é uma distinção entre duas espécies de normas”.

Pela teoria dos princípios, tanto as regras como os princípios podem ser concebidos como normas, ou seja, as normas são formadas por um conjunto de regras e princípio. São distinções específicas que acontecem dentro do conceito geral de norma.

Tanto Ronald Dworkin⁷ (1931-2013) quanto Robert Alexy⁸ (1945), concebem a existência do sistema normativo baseado no modelo de princípios, e dentro desse sistema reconhecem que existem regras e princípios. Os escritos desses dois autores não de contradizem, pois Robert Alexy apenas aprofundou os estudos iniciados por Ronald Dworkin.

Porém, não é fácil diferenciar, no âmbito do superconceito “norma jurídica”, quais são “princípios” e quais são “regras”. Vários critérios são sugeridos pelos estudiosos do assunto, assim enumerados por José Joaquim Gomes Canotilho⁹:

a) “grau de abstração”: os princípios são normas com um grau de abstração relativamente elevado; de modo diverso, as regras possuem uma abstração relativamente reduzida; b) “grau de determinabilidade” na aplicação do caso concreto: os princípios, por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras (do legislador, do juiz), enquanto as regras são susceptíveis de aplicação direta; c) “caráter de fundamentalidade” no sistema das fontes de direito: os princípios são normas de natureza ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes (exemplo: princípios constitucionais) ou à sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (exemplo: princípio do Estado de Direito); d) “proximidade da ideia de direito”: os princípios são standards juridicamente vinculantes radicados nas exigências de justiça (Ronald Dworkin) ou na ideia de direito (Karl Larenz); as regras podem ser normas vinculativas com um conteúdo meramente funcional; f) natureza normogenética: os princípios são fundamento de regras, isto é, são normas que estão na base ou

⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Op. cit.*, p.1160.

⁷ DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

⁸ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. SILVA, Virgílio Afonso da. (Trad.). São Paulo: Malheiros, 2008. p. 141.

⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Op. cit.*, p.1160-1161.



constituem a ratio de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogénica fundamentante (grifos do autor).

Na interpretação do referido constitucionalista português, para distinguir princípios de regras deve-se, primeiramente, buscar respostas para duas questões fundamentais: a) saber qual a função do princípio em análise: se são normas de interpretação ou de conduta; e b) verificar se entre princípios e regras existe um denominador comum, ou se, pelo contrário, são susceptíveis de uma diferenciação qualitativa¹⁰.

Alberto do Amaral Júnior¹¹ também entende que a teoria geral do direito institui distinções entre regras e princípios, da seguinte forma:

Princípios são pautas genéricas, não aplicáveis à maneira de “tudo ou nada”, que estabelecem verdadeiros programas de ação para o legislador e para o intérprete. Já as regras são prescrições específicas que estabelecem pressupostos e consequências determinadas. A regra é formulada para ser aplicada a uma situação especificada, o que significa em outras palavras, que ela é elaborada para um determinado número de atos ou fatos. O princípio é mais geral que a regra porque comporta uma série indeterminada de aplicações. Os princípios permitem avaliações flexíveis, não necessariamente excludentes, enquanto as regras embora admitindo exceções, quando contraditadas provocam a exclusão do dispositivo colidente (grifo do original).

Também Humberto Bergmann Ávila¹² reconhece a composição das normas constitucionais em regras e princípios. Define as regras como “normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência”, sendo que para sua aplicação é exigida a avaliação da correspondência “entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual de fatos”. Em contrapartida, os princípios seriam “normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade” que para sua aplicação “se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção”.

Essa diferenciação é importante porque só se está diante de um sistema jurídico adequado, se este for composto de regras e princípios. É nesse contexto de sistema jurídico aberto de regras e princípios que o sistema jurídico constitucional brasileiro está inserido.

2.2 Eficácia das normas constitucionais

A eficácia diz respeito à aplicabilidade das normas constitucionais, quer sejam elas regras ou princípios. Na visão de José Joaquim Gomes Canotilho¹³, a

¹⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Op. cit.*, p.1161.

¹¹ AMARAL JÚNIOR, Alberto do. A boa-fé e o controle das cláusulas contratuais abusivas nas relações de consumo. In: BENJAMIN, Antonio Herman. *Revista de Direito do Consumidor*, vol. 06, abr./jun., 1993. São Paulo: RT, 1993. p. 27.

¹² ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4ª ed. 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 70.

¹³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Op. cit.*, p.1178 e seguintes.



aplicabilidade direta das normas constitucionais pode acontecer no âmbito das normas organizatórias, das normas-fim e normas-tarefa e das normas de direitos, liberdades e garantias.

Ainda de acordo com essa doutrina, no caso de normas organizatórias, trata-se de um complexo normativo-constitucional que sempre se entendeu ter eficácia direta. Já a questão da aplicabilidade direta das normas-fim ou normas-tarefa é um pouco mais complexa. Se de um lado constituem um direito atual juridicamente vinculante, de outro também podem ser consideradas direito diretamente aplicável. Ou seja:

Além de constituírem princípios e regras definidoras de diretrizes para o legislador e a Administração Pública (governo), as normas-fim vinculam também os tribunais, pois os juízes têm acesso à Constituição, com o consequente dever de aplicar as normas em referência (por mais geral e indeterminado que seja o seu conteúdo) e de suscitar o incidente de inconstitucionalidade, nos feitos submetidos a julgamento dos atos normativos contrários às mesmas normas¹⁴.

É por isso que José Joaquim Gomes Canotilho¹⁵ fala em “morte” das normas constitucionais programáticas. No seu pensamento, existem normas-fim, normas-tarefa, normas-programa que impõem uma atividade e dirigem materialmente a concretização constitucional. No entanto destaca que o sentido que deve ser dados a essas normas não é aquele assinalado pela doutrina tradicional, vale dizer, de simples programas, de declarações desprovidas do efeito vinculante.

Prossegue explicando que atualmente se reconhece às normas programáticas um valor jurídico idêntico aos demais preceitos constitucionais. Nesse pesar, não se pode mais falar em simples eficácia programática ou diretiva, eis que “qualquer norma constitucional deve considerar-se obrigatória perante quaisquer órgãos do poder político”. Isso significa que:

[...] a positividade jurídico-constitucional das normas programáticas significa fundamentalmente: a) vinculação do legislador, de forma permanente, à sua realização (imposição constitucional); b) vinculação positiva de todos os órgãos concretizadores, devendo estes tomá-las em consideração como diretivas materiais permanentes, em qualquer dos momentos da atividade concretizadora (legislação, execução, jurisdição); e c) vinculação, na qualidade de limites materiais negativos, dos poderes públicos, justificando a eventual censura, sob a forma de inconstitucionalidade, em relação aos atos que as contrariam¹⁶.

Seguindo-se esse raciocínio, pode-se afirmar que em se tratando de direitos fundamentais (direitos, liberdades e garantias), as normas constitucionais também são de aplicação direta, isto é, não significa apenas que se aplicam independentemente da intervenção legislativa, mas também que valem diretamente

¹⁴ *Idem.* p.1180.

¹⁵ *Idem.* p.1177.

¹⁶ CANOTILHO. *Op. cit.*, p.1177-1178.



contra a lei, quando esta estabelece restrições em desconformidade com os preceitos constitucionais.

O Estado de Direito contemporâneo nada mais é do que um “Estado Constitucional” que pressupõe a existência de uma Constituição normativa estruturante de uma ordem jurídico-normativa fundamental vinculativa de todos os poderes públicos. Desse modo, as regras e princípios constitucionais constituem normas jurídicas positivamente vinculantes, notadamente em se tratando de direitos fundamentais. Contudo, os direitos fundamentais não são normas supraconstitucionais, eis que “a eficácia e aplicabilidade das normas que contêm os direitos fundamentais dependem muito de seu enunciado, pois se trata de assunto que está em função do direito positivo”¹⁷.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 dizer que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (artigo 5º, parágrafo 1º), essa afirmação não resolve todas as situações complexas que envolvem o tema, já que a mesma Constituição “faz depender de legislação ulterior a aplicabilidade de algumas normas definidoras de direitos sociais, enquadrados dentre os fundamentais”. Nas palavras de José Afonso da Silva:

Por regra, as normas que consubstanciam os direitos fundamentais democráticos e individuais são de eficácia contida e aplicabilidade imediata, enquanto as que definem os direitos econômicos e sociais tendem a sê-lo também na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, mas algumas, especialmente as que mencionam uma lei integradora, são de eficácia limitada, de princípios programáticos e de aplicabilidade indireta, mas são tão jurídicas como as outras e exercem relevante função, porque, quanto mais se aperfeiçoam e adquirem eficácia mais ampla, mais se tomam garantias da democracia e do efetivo exercício dos demais direitos fundamentais¹⁸.

Feita a apresentação das regras e princípios constitucionais, finalizando-se com a análise da natureza e eficácia das normas jurídicas constitucionais, com especial atenção àquelas voltadas à garantia de direitos fundamentais, passa-se a abordar os princípios constitucionais da Administração Pública.

3. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os princípios formam o conjunto de preposições que alicerçam ou embasam um sistema e lhe garantem validade. Os princípios constitucionais que regem a Administração Pública estão contidos na Constituição Federal de 1988, em especial artigo 37, caput, in verbis: “artigo 37: a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”. Segundo as palavras de Hely Lopes Meirelles¹⁹ “os princípios básicos da Administração Pública estão consubstanciados em quatro regras de observância

¹⁷ CANOTILHO. *Op. cit.*, p.1187.

¹⁸ SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p.184.

¹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 13. ed. São Paulo: RT, 1987. p. 61.



permanente e obrigatória para o bom administrador: legalidade, moralidade, finalidade, publicidade e eficiência”.

É por esses padrões que, à luz do entendimento de Hely Lopes Meirelles²⁰, “se não de pautar todos os atos administrativos”, que constituem “os fundamentos da validade da ação administrativa” ou, dito de outro modo, “os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais”. Conforme Luis Carlos Cancellier Olivo²¹:

Além destes princípios encontrados no artigo 37, em outros momentos a Constituição Federal de 1988 faz referência a princípios como o já citado da supremacia do interesse público sobre o privado, o da igualdade, assim como da finalidade pública de suas ações, da indisponibilidade do interesse público, da continuidade, da motivação e fundamentação dos atos administrativos, da razoabilidade e da proporcionalidade, da hierarquia, do controle judicial e da especialidade.

Já os princípios fundamentais da Administração Pública Federal estão previstos no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967²², que segundo seu artigo 6º, “as atividades da Administração Pública Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle”.

Antes do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, a Administração Pública Federal apresentava concentração excessiva de suas atribuições nos órgãos superiores e pouca racionalização dos trabalhos de coordenação dos serviços públicos que prestava. Devido a isso, fez-se necessária uma ampla reforma direcionada à descentralização administrativa, de modo a distinguir as atividades fins das atividades meio, buscando melhor funcionamento da máquina administrativa, uma vez que a forma centralizada se apresentava bastante ineficiente.

Foi desse modo que, com a reforma administrativa de 1967 o legislador estabeleceu princípios fundamentais da Administração Pública Federal, com a preocupação maior de diminuir o tamanho da máquina estatal, simplificar os procedimentos administrativos e reduzir as despesas causadoras do déficit público.

Para este estudo, no entanto, interessa apenas o princípio fundamental da delegação de competência e da descentralização administrativa, razão pela qual se optou por não se prolongar com a definição dos demais princípios.

3.1 Princípio da delegação de competência e da descentralização administrativa

²⁰ *Idem, ibidem*, p. 61.

²¹ OLIVO, Luis Carlos Cancellier. *Direito administrativo*. Florianópolis: CAD/UFSC, 2007. p. 18.

²² BRASIL, Legislação. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 02 ago. 2016.



Entende-se por princípio da delegação de competência o ato de transferência de atribuições decisórias das autoridades da Administração Pública aos seus subordinados.

A delegação de competência tem por objetivo garantir maior celeridade e objetividade, situando as decisões da Administração Pública mais próximas aos fatos, pessoas ou problemas que o Estado pretende atender. É o que dispõem os artigos 11 e 12 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967:

Artigo 11: a delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender. Artigo 12: é facultado ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e, em geral, às autoridades da Administração Pública Federal delegar competência para a prática de atos administrativos, conforme se dispuser em regulamento. Parágrafo único: o ato de delegação indicará com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação (Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967).

Nas disposições de J. Wilson Granjeiro²³, a delegação de competência é um princípio fundamental autônomo da Administração Pública Federal, que na prática funciona como forma de aplicação do princípio da descentralização. Além disso, pode ser também definido como técnica de descongestionamento da Administração Pública Federal.

Pela delegação de competência, as autoridades da Administração Pública, incluindo o Presidente da República e os Ministros de Estado, podem transferir atribuições decisórias a seus subordinados, por meio de ato próprio que “indique com a necessária clareza e conveniente precisão a autoridade delegante, a delegada e o objeto da delegação”. Neste pensar, o princípio da delegação de competência visa assegurar mais objetividade e rapidez às decisões, alocando-as para que fiquem mais próximas dos fatos, das pessoas ou dos problemas que busca atender²⁴.

Os agentes públicos são as pessoas físicas que exercem a função pública no âmbito do Estado. Define-se como agente público “toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Pública Indireta”²⁵. Levando-se em conta que os agentes públicos devem exercer pessoalmente suas atribuições, a delegação de competência só pode acontecer dentro dos limites e formas disciplinadas por lei que a autorize de modo expresso ou implicitamente. Por exemplo, as atribuições constitucionais do Presidente da República só poderão ser delegadas nos casos expressamente previstos na Constituição Federal de 1988.

²³ GRANJEIRO, J. Wilson. *Manual de direito administrativo moderno*. 26 ed. Brasília, Vestcon, 2005. p. 62.

²⁴ GRANJEIRO. *Op. cit.*, p. 62.

²⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 353.



Na definição de J. Wilson Granjeiro²⁶, o princípio da delegação de competência:

[...] tem caráter facultativo e transitório, apoiando-se nas razões de oportunidade e conveniência e na capacidade de o delegado exercer a contento as atribuições conferidas, de modo que o delegante pode sempre retomar a competência e atribuí-la a outrem ou exercê-la pessoalmente. Observamos, finalmente, que só é delegável a competência para a prática de atos e decisões administrativas, não o sendo para o exercício de atos de natureza política como são a proposta orçamentária, a sanção e o veto. Também não se transfere por delegação o poder de tributar.

A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999²⁷, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, nos artigos 11 a 17 também tratou de regulamentar a delegação de competência, afirmando, em seu artigo 13, que “não podem ser objeto de delegação: a edição de atos de caráter normativo; a decisão de recursos administrativos; e as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade”, sendo que o ato de delegação deverá especificar “as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação e o recurso cabível, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada” (parágrafo 1º, do artigo 14) e “as decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado” (parágrafo 2º, do artigo 14). Esses requisitos deverão ser cumpridos sob o risco de comprometer a licitude do respectivo ato.

É através da delegação de competência que as autoridades da Administração Pública em geral transferem atribuições decisórias a seus subordinados, mediante ato próprio que indique de forma clara e precisa, a autoridade delegante, a delegada e o objeto da delegação.

Já o artigo 10, do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967²⁸, afirma que a execução das atividades da Administração Pública Federal deverá ser

²⁶ GRANJEIRO, J. Wilson. *Op. cit.*, p. 62.

²⁷ BRASIL, Legislação. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L9784.htm>>. Acesso em: 01 ago. 2016.

²⁸ “Capítulo III (Da Descentralização): artigo 10: a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. Parágrafo 1º: a descentralização será posta em prática em três planos principais: a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução; b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões. Parágrafo 2º: em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle. Parágrafo 3º: a Administração Pública casuística, assim entendida a decisão de casos individuais, compete, em princípio, ao nível de execução, especialmente aos serviços de natureza local, que estão em contato com os fatos e com o público. Parágrafo 3º: compete à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições. Parágrafo 5º: ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a



amplamente descentralizada. Descentralizar, em sentido comum, é o mesmo que afastar do centro e no sentido do direito administrativo, significa atribuir os poderes da Administração Pública a terceiros.

As entidades estatais “são pessoas jurídicas únicas, composta de vários órgãos”, todos “indispensáveis ao exercício de suas funções e atividade típicas”. Como não são detentoras de personalidade jurídica, agem em nome do Estado. Portanto, a descentralização administrativa pressupõe “a existência de uma pessoa distinta da do Estado, a qual, investida nos necessários poderes de Administração, exercita atividade pública ou de utilidade pública”. Destaca-se que “o ente ou entidade descentralizada, age por outorga ou por delegação”²⁹.

Quem detém os poderes da Administração Pública é o Estado, representado pelos poderes públicos da União, Estados, pelo Distrito Federal e dos Municípios, que é pessoa única, apesar de ser constituído dos diversos órgãos integrantes de sua estrutura. Por serem despersonalizados, vale dizer, sem personalidade jurídica, esses órgãos não podem atuar em nome próprio, mas apenas em nome do Estado, figurando como instrumentos indispensáveis para o exercício das funções e atividades típicas estatais.

Portanto, a descentralização administrativa pressupõe que exista uma pessoa distinta do Estado, que, investida dos necessários poderes de Administração Pública, realiza atividade pública ou de utilidade pública. Com efeito, ente descentralizado atua por outorga do serviço ou atividade, ou por delegação de sua execução, mas sempre em nome próprio³⁰.

Ao lado da descentralização existe a desconcentração administrativa, que apesar das semelhanças grafológicas, não se confundem, já que a desconcentração nada mais pé do que a repartição de funções entre os vários órgãos de uma mesma Administração Pública, sem que ocorra a quebra de hierarquia. Ademais, na descentralização a execução de atividades pelo estado ou a prestação de

execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes. Parágrafo 6º: os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios. Parágrafo 7º: para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução. Parágrafo 8º: a aplicação desse critério está condicionada, em qualquer caso, aos ditames do interesse público e às conveniências da segurança nacional” (Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967).

²⁹ PINHEIRO, Gisele Gonçalves. *Notas acerca dos princípios que regem a Administração Pública*. Publicado em 30 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://www2.oab.org.br:8080>>. Acesso em: 02 ago. 2016. p. 07.

³⁰ GRANJEIRO. *Op. cit.*, p. 60-61.



serviços públicos é feita de forma indireta e mediata, enquanto que na desconcentração esse processo se dá de modo direto e imediato.

Além da descentralização e da desconcentração, pode ocorrer, também, técnicas de descongestionamento administrativo, a exemplo da delegação de execução de serviço ou de competência e da execução indireta, que dependendo de seus elementos caracterizadores podem se aproximar tanto da descentralização como da desconcentração. Porém, não se confundem com a descentralização nem com a desconcentração, pois são efetivadas por meio de atos administrativos, enquanto que a descentralização e a desconcentração dependem de previsão legal específica.

Em essência, a descentralização significa repartição de funções entre os vários órgãos despersonalizados de uma mesma Administração Pública, sem quebra de hierarquia.

3.2 A descentralização para o Terceiro Setor

O legislador da Reforma Administrativa promovida pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, depois de enquadrar na Administração Pública indireta alguns entes descentralizados e deixar de lado os concessionários de serviços públicos e as entidades paraestatais conhecidas por fundações governamentais e serviços sociais autônomos, propõe, sob o nome genérico de “descentralização”, um amplo descongestionamento da Administração Pública Federal, por meio da delegação de execução de serviço, da desconcentração administrativa e da execução indireta³¹.

A desconcentração administrativa pode operar em dois níveis: de direção e de execução. No primeiro caso estão colocados os serviços que integram a estrutura central de direção do órgão da Administração Pública, competindo-lhe primordialmente as atividades relacionadas com o planejamento, a supervisão, a coordenação e o controle, além do estabelecimento de critérios, normas, programas e princípios que devem ser observados pelos órgãos encaixados no nível de execução.

Entre as ações no nível de execução cabem as tarefas de rotina, a exemplo da formalização de atos administrativos e de decisões de casos individuais, principalmente quando localizados na periferia da Administração Pública e em maior contato com os fatos e com os administrados.

Nas palavras de Nazaré Teixeira Dias³², entende-se por “desconcentração administrativa” a orientação geral da reforma administrativa de 1967 “no sentido de prestigiar a ação dos órgãos de periferia, facilitar seu funcionamento e repor a estrutura central de direção superior no plano que lhe cabe, liberando-a da massa de papéis, impeditiva de sua atividade de cúpula”.

Destaca-se que a delegação da prestação de serviço público ou de utilidade pública pode ser feita a particular (pessoa física ou jurídica) que se encontre

³¹ *Idem*, p. 61.

³² Nazaré Teixeira Dias *apud* GRANJEIRO, J. Wilson. *Op. cit.*, p. 61.



em condições de bem realizá-lo, sempre por meio de processo de licitação sob regime de permissão ou concessão. Esses serviços podem ser realizados também por pessoa administrativa, mediante convênio ou consórcio, sendo que os signatários dos convênios ficam sujeitos ao poder normativo, ao poder fiscalizador e ao controle dos órgãos federais competentes³³.

A isso tudo se denomina de “Terceiro Setor”, compreendido de ações tanto de pessoas jurídicas quanto de pessoas físicas. Em ambas as hipóteses, sua atuação deve ser complementar a determinadas atividades do Estado e sem finalidades lucrativas. O conceito de ausência de finalidade lucrativa para as pessoas jurídicas, como será visto com mais vagar adiante, relaciona-se com a impossibilidade de ser distribuído eventual resultado positivo para os seus mantenedores, dirigentes ou mesmo colaboradores. Em se tratando de pessoa física, a ausência de finalidade lucrativa consiste na promoção graciosa, voluntária, não remunerada das atividades em referência.

O Primeiro Setor como cediço é formado pelo Governo e a Administração Pública em seu aspecto geral, o Segundo Setor é composto pela iniciativa privada, vale dizer, empresas privadas, e o Terceiro Setor engloba o conjunto de organismos ou instituições sem fins lucrativos dotados, autônomas e que desenvolvem atividades voltadas ao bem comum, aos projetos sociais.

O Terceiro Setor é definido por Leandro Marins de Souza³⁴ como “toda ação, sem intuito lucrativo, praticado por pessoas física ou jurídica de natureza privada como expressão da participação popular, que tenha por finalidade a promoção de um direito social e seus princípios”.

Na síntese de Maria Sylvia Zanella Di Pietro³⁵, incluem-se no Terceiro Setor as entidades declaradas de utilidade pública, as que recebem certificado de fins filantrópicos, os serviços sociais autônomos, as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público.

Apesar das diferenças peculiares, em todas estão presentes os mesmos traços, a saber, são entidades privadas eis que instituídas por particulares; desempenham serviços não exclusivos do Estado, mas em colaboração; recebem incentivos do poder público; sujeitam-se ao controle da Administração Pública e do Tribunal de Contas. Integram ao Terceiro Setor porque não são inteiramente privadas e nem fazem parte da Administração Pública, quer seja direta ou indireta. Fazem parte do amplo conceito de “organizações não governamentais - ONGs” e enquadram-se na expressão “entidade paraestatal”.

³³ *Idem*.

³⁴ SOUZA, Leandro Marins de. *Tributação do terceiro setor no Brasil*. São Paulo: Dialética, 2004. p. 25.

³⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. cit.*, p. 399-400.



O Terceiro Setor é direcionado à iniciativa privada, mas que não visa lucro, bem como iniciativas no âmbito público, porém que não são manifestadas pelo Estado, sempre com o intuito da coletividade de direitos³⁶.

Resta saber se os princípios jurídicos da Administração Pública são aplicáveis às entidades do Terceiro Setor.

4. A NORMA GERAL E A PEDRA ANGULAR DOS PRINCÍPIOS

A Constituição Federal de 1988 é a norma mais alta na hierarquia do sistema jurídico brasileiro, funcionando como seu alicerce, a primeira das fontes de direitos, cujos valores fundamentais como a vida e a dignidade humana recebem concretude por meio de seus princípios, que funcionam como a pedra angular de todo o ordenamento jurídico brasileiro.

As normas constitucionais, como visto, podem ser do tipo normas-regras e normas-princípios. As normas-regras são aquelas encontradas nos dispositivos tanto legais como constitucionais, sendo que quando forem contraditórias, apenas uma deve prevalecer, já que a aplicabilidade de uma das regras produz como efeito a revogação da outra. Já as normas-princípios podem vigorar mesmo não estando escritas de forma expressa, desde que sejam reconhecidas como tais. Além disso, os princípios são normas gerais e não se contradizem. Isso significa que no caso de conflitos entre normas-princípios entra em cena a razoabilidade e a proporcionalidade que ajudarão o intérprete a identificar qual dos princípios tem mais valor e importância naquele caso específico em análise. O princípio sobrelevado não produzirá como efeito a inutilização do outro, apenas será o escolhido para dizer o direito naquela situação concreta.

Em outras palavras, as normas gerais são tratadas como princípios enquanto que as normas especiais são definidas como regras. Enquanto as regras não podem ser objeto de ponderação, os princípios dependem do exercício da ponderação para se saber qual deles deve prevalecer especificamente em determinado caso. Diante disso, passa-se a analisar se os princípios jurídicos da Administração Pública são aplicáveis às entidades do Terceiro Setor.

4.1 Os princípios do artigo 5º da Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014 e sua aplicabilidade

A Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014³⁷ é considerada o marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil, na medida em que “institui normas

³⁶ CHAHAIRA, Bruno Valverde. *O Terceiro Setor e a Administração Pública: aspectos legais e reflexos sociais*. São Paulo: Biblioteca 24 Horas, 2015. p. 65.

³⁷ BRASIL, Legislação. *Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014*. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com Organizações da Sociedade Civil; e altera a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, e a Lei nº



gerais para parcerias voluntárias celebradas, sob a forma de Termo de Colaboração ou Termo de Fomento, entre a Administração Pública e as entidades civis sem fins lucrativos”³⁸.

O artigo 5º, da Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014, dispõe que:

Artigo 5º: o regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia [...] (Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014).

A Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014 e seus princípios são aplicados a todas as Organizações da Sociedade Civil, assim definidas as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos - aquelas que não distribuem os seus resultados entre seus dirigentes, associados e colaboradores, destinando os lucros integralmente às suas finalidades estatutárias - e que tenham interesse em celebrar parcerias com a Administração Pública³⁹.

Também se aplica a todos os entes da Administração Pública, nas esferas federal, estadual e municipal, que tenham interesse em celebrar parcerias com entidades do Terceiro Setor, na forma de Termo de Colaboração ou Termo de Fomento. Para tanto, os entes da Administração Pública devem regulamentar a Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014 em comento por meio de decreto⁴⁰.

Merece destaque a respeito a proposição de aplicação pela ADI 1923⁴¹ de Relatoria do Ministro AYRES BRITTO, justamente no ponto de aplicação da aplicação dos Princípios às Organizações Sociais que alude a Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998, conforme excerto:

15. As organizações sociais, por integrarem o Terceiro Setor, não fazem parte do conceito constitucional de Administração Pública, razão pela qual não se submetem, em suas contratações com terceiros, ao dever de licitar, o que consistiria em quebra da lógica de flexibilidade do setor privado, finalidade por detrás de todo o marco regulatório instituído pela Lei. Por receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos, porém, seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, caput), dentre os quais se destaca o princípio da impessoalidade, de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio (Lei nº 9.637/98, art. 4º, VIII), fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos.

9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>. Acesso em: 02 ago. 2016.

³⁸ MÂNICA, Fernando Borges. *O que muda com o novo marco regulatório das organizações da sociedade civil*: Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014. Curitiba: Instituto Atuação/Instituto GRPCOM, 2015. p. 04.

³⁹ MÂNICA, Fernando Borges. *Op. cit.*, p. 04.

⁴⁰ *Idem*.

⁴¹ (ADI 1923, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-254 DIVULG 16-12-2015 PUBLIC 17-12-2015)



Portanto, os princípios jurídicos informativos do Terceiro Setor se aplicam às Organizações Sociais, devendo seu regime jurídico ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, caput).

Portanto, aplica-se então os Princípios da Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014 aos Contratos de Gestão celebrados entre a Administração Pública e entidades qualificadas como Organizações Sociais, e seguem disciplinados pela Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998⁴², que 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 sociais⁴³.

Também não se aplica a Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014 aos Termos de Parceria celebrados com entidades qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, que seguem disciplinados pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999⁴⁴ e que sofrerão aplicação apenas parcial da norma em comento, cuja extensão dessa incidência parcial deve ser definida no decreto que regulamentar a lei em cada ente da Administração Pública⁴⁵, mas deve ser aplicado como forma suplementar os seus princípios.

Por fim, a Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014 não incide sobre transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que entrar em conflito com disposições dos tratados, acordos e convenções internacionais específicas, quando os recursos envolvidos forem integralmente oriundos de fonte externa de financiamento e sobre as transferências voluntárias regidas por lei específica, naquilo em que houver disposição expressa em contrário⁴⁶.

4.2 Aplicação integral ou moderada dos princípios jurídicos ao Terceiro Setor

O Terceiro Setor é um “setor intermediário entre o Estado e o mercado, entre o sector público e o privado, que compartilha de alguns traços de cada um deles”. Não é o Estado que cria entidades do Terceiro Setor, apenas estimula a sua criação e outorga títulos de utilidade pública àqueles que se submetem a determinadas exigências

⁴² BRASIL, Legislação. *Lei nº 9.637, 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, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 02 ago. 2016.

⁴³ MÂNICA, Fernando Borges. *Op. cit.*, p. 04.

⁴⁴ BRASIL, Legislação. *Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999*. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L9790.htm>. Acesso em: 02 ago. 2016.

⁴⁵ MÂNICA, Fernando Borges. *Op. cit.*, p. 04.

⁴⁶ MÂNICA, Fernando Borges. *Op. cit.*, p. 04.



legais, sendo que enquanto atuarem legitimamente, podem receber benefícios públicos⁴⁷.

Embora sejam entes privados, é clara a “contaminação” das entidades do terceiro pela Administração Pública, que não só interage ativamente na elaboração do contrato de gestão, mas integra a administração gerencial da entidade, além de controlar suas atividades. De fasto, “pouco há de privado e muito de público no regime jurídico das Organizações Sociais”⁴⁸.

Conforme a verificação de Daniéle de Freitas Wetzel, os princípios jurídicos que fundamentam e embasam o Terceiro Setor são os seguintes: o princípio da subsidiariedade, o princípio da participação social, o princípio da autonomia, o princípio da consensualidade e o princípio da eficiência e eficácia, cuja positivação implica a obrigatoriedade da adoção dos comportamentos necessários a sua realização⁴⁹.

A subsidiariedade no Terceiro Setor consiste em suplementar e complementar, envolvendo “o respeito aos direitos individuais, a limitação da intervenção do Estado e a noção de parceria que deve nortear a relação entre o público e o privado”⁵⁰.

O princípio da participação social no Terceiro Setor compreende a participação popular nas ações governamentais, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, por meio de organizações sociais representativas.

O princípio da autonomia no Terceiro Setor autoriza que a execução de atividades estatais seja transferida para entidades da sociedade civil, por meio de diversos instrumentos legais como: a concessão; a permissão de serviço público; a celebração de convênios; os termos de colaboração, fomento e parceria; os acordos de cooperação; os contratos de gestão e as terceirizações. A aplicação desse princípio da autonomia busca o aperfeiçoamento e a diminuição dos custos no atendimento dos interesses públicos⁵¹.

A aplicação do princípio da consensualidade garante que haja consenso entre Estado e Sociedade, com o devido respeito à autonomia da vontade.

⁴⁷ MOREIRA, Egon Bockmann. Terceiro setor da Administração Pública - organizações sociais, contrato de gestão: Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e seus “vínculos contratuais” com o Estado. In: *Revista de Direito Administrativo*, nº 227, p. 309-320. Rio de Janeiro, jan./mar. 2002. p. 311.

⁴⁸ MOREIRA, Egon Bockmann. *Op. cit.*, p. 313.

⁴⁹ WETZEL, Daniéle de Freitas. *A relação do terceiro setor com o poder público*. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas. Joinville: SOCIESC/FGV, 2010. p. 13.

⁵⁰ WETZEL, Daniéle de Freitas. *Op. cit.*, p. 14.

⁵¹ WETZEL, Daniéle de Freitas. *Op. cit.*, p. 14.



Por fim, pelo princípio da eficiência no Terceiro Setor, busca-se a otimização dos meios existentes à realização das finalidades ou objetivos almejados pelo setor público por meio do setor privado. Como exemplos de mecanismos para esses fins têm-se o termo de parceria e o contrato de gestão. A eficácia, por seu turno, se traduz na mensuração da eficiência⁵².

O Terceiro Setor possui relação direta com o Primeiro Setor e, para formalizar essa relação, devem ser respeitadas suas peculiaridades. Os limites à aplicação dos princípios jurídicos da administração pública às entidades do terceiro setor são dados pelo tipo de parceria realizado entre a entidade privada sem fins lucrativos e a Administração Pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A verificação da aplicabilidade dos princípios jurídicos da Administração Pública às entidades do Terceiro Setor consubstancia-se em uma estudo-dever necessário para se entender o âmbito, o alcance e aplicação da viga mestra da norma. Nesse caso, observamos que para o Terceiro Setor é fundamental sua aplicação.

É fundamental que a partir de uma análise topográfica da posição de onde se encontram os princípios possamos identificar o seu encaixe dentro do ordenamento específico no Terceiro Setor.

O Terceiro Setor e o Estado apresentam semelhanças, pois ambos devem desempenhar funções voltadas à coletividade. Também apresentam diferenças, eis que são as atitudes privadas que fazem a distinção da sociedade civil com o Estado, embora o Terceiro Setor sofra influências estatais.

A estreita relação entre o Estado e o Terceiro Setor, que pode propiciar ganhos reais ao desenvolvimento, especialmente em época de otimização das ações públicas e contenção de gastos, de destaca em importância. Trata-se de uma via importante de diminuição das ineficiências burocráticas e de garantia de eficácia dos serviços públicos.

É por isso que em suas relações com o poder público são regidas pelo direito administrativo, sem se descurar, destarte, dos princípios gerais da Administração Pública expressos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, reafirmados no artigo 5º, da Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014, bem como dos princípios gerais que disciplinam todo tipo de contratação pública, com destaque para a impessoalidade e transparência, a isonomia no trato igualitário dos particulares frente à Administração Pública e a probidade administrativa.

É fundamental que dentro dos limites impostos pelo próprio Estado haja um sistema de freios e contrapesos que assegure que o Terceiro Setor aja dentro de

⁵² *Idem.*, p. 15.



uma eficiência da iniciativa privada com regras rígidas do Setor Público, desde que estas não invalidem as daquelas.

De toda sorte, quando se estipula a necessidade de uma descentralização de serviços por meio de iniciativa privada (para aquelas sem fins econômicos) é necessário que o sentido e o alcance desta descentralização venha com preceitos limitados às necessidades da coletividade.

Como o Terceiro Setor é muito amplo, abarcando diversos tipos de entidades não governamentais, dependendo do tipo de relação da entidade com a Administração Pública incide este ou aquele princípio.

Portanto, os limites de aplicabilidade dos princípios jurídicos da Administração Pública às entidades do terceiro setor dependem da espécie de relação entre o Terceiro Setor e o Primeiro Setor.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. SILVA, Virgílio Afonso da (Trad). São Paulo: Malheiros, 2008.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **A boa-fé e o controle das cláusulas contratuais abusivas nas relações de consumo**. In: BENJAMIN, Antonio Herman. Revista de Direito do Consumidor, vol. 06, abr./jun., 1993. São Paulo: RT, 1993.

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 4ª ed. 3ª tiragem. Editora Malheiros. São Paulo, 2005.

BRASIL, Legislação. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 02 ago. 2016.

_____. Legislação. **Lei nº 9.637, 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, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 02 ago. 2016.

_____. Legislação. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L9784.htm>>. Acesso em: 01 ago. 2016.

_____. Legislação. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L9790.htm>. Acesso em: 02 ago. 2016.

_____. Legislação. **Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho



inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com Organizações da Sociedade Civil; e altera a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, e a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>. Acesso em: 02 ago. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CHAHAIRA, Bruno Valverde. **O Terceiro Setor e a Administração Pública**: aspectos legais e reflexos sociais. São Paulo: Biblioteca 24 Horas, 2015.

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

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. CAMARGO, Jefferson Luiz (Trad.). São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GRANJEIRO, J. Wilson. **Manual de direito administrativo moderno**. 26 ed. Brasília, Vestcon, 2005.

GUIMARÃES. Deocleciano Torrieri. **Dicionário técnico jurídico**. 2ª ed. São Paulo: Rideel, 1999.

MÂNICA, Fernando Borges. **O que muda com o novo marco regulatório das organizações da sociedade civil**: Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014. Curitiba: Instituto Atuação/Instituto GRPCOM, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 13 ed. São Paulo: RT, 1987.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MOREIRA, Egon Bockmann. Terceiro setor da Administração Pública - organizações sociais, contrato de gestão: Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e seus "vínculos contratuais" com o Estado. *In: Revista de Direito Administrativo*, nº 227, p. 309-320. Rio de Janeiro, jan./mar. 2002

OLIVO, Luis Carlos Cancellier. **Direito administrativo**. Florianópolis: CAD/UFSC, 2007.

PINHEIRO, Gisele Gonçalves. **Notas acerca dos princípios que regem a Administração Pública**. Publicado em 30 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://www2.oab.org.br:8080>>. Acesso em: 02 ago. 2016.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. V. III e IV. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOUZA, Leandro Marins de. **Tributação do terceiro setor no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2004.

WETZEL, Daniéle de Freitas. **A relação do terceiro setor com o poder público**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas. Joinville: SOCIESC/FGV, 2010.

