RESPONSABILIDADE CRIMINAL DOS FUNCIONÁRIOS DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL EM CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Eduardo Teddy Carneiro Nóbrega[360]
Héryta Ramos de Araújo[361]

Resumo: Por meio de revisão bibliográfica, o presente artigo busca compreender a responsabilidade de funcionários das organizações das sociedades civis por crimes contra a Administração Pública. Para tanto, buscou-se entender como a classificação extensiva feita pela doutrina de direito penal e administrativo sobre os conceitos de "funcionário público" e de "entidade paraestatal" amplia a possibilidade de tipificação de condutas ilícitas praticadas por trabalhadores vinculados às organizações da sociedade civil segundo o art. 327 do Código Penal, interpretação elástica, que fere o princípio de legalidade, pois não há crime sem lei anterior que o defina.

Abstract: By reviewing literature and documents, this article examines the criminal implications of a much larger interpretation of whether a non-profitable organization is a government-third sector organization, meaning its members can account for official misconduct, according to Article 327 of the Criminal Brazilian Code. However, there was no proper legislative alteration to include them in this category, which harms the criminal law principle that there is no crime without law.

Palavras-Chave: Crime. Administração Pública. Terceiro setor.

Keywords: Public Administration. Third sector.

[360] Mestrando em Direito na Universidade Católica de Brasília. Servidor do Ministério Público Federal. E-mail: eduardoteddy@mpf.mp.br Lattes: http://lattes.cnpq.br/4605980886324025

[361] Mestranda em Direito na Universidade Católica de Brasília. Servidora do Ministério Público Federal E-mail: herytaaraujo@mpf.mp.br

Sumário: 1. Introdução. 2. Sistemas Normativos e Princípios Penais. 3. Interpretação da Lei Penal e Subversão Sistêmica. 4. Da Organização Administrativa e Entidades Paraestatais. 4.1. Das Paraestatais. 5. Das Entidades do Terceiro Setor. 5.1. A Evolução da Percepção Sobre o Terceiro Setor. 5.2. Marcos Regulatórios. 6. Considerações Finais. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

Em 1940, ao delinear o conceito de funcionário público, o Código Penal brasileiro incluiu equiparação legal que abrange os empregados de entidades paraestatais, conforme se verifica do art. 327:

> Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública. Parágrafo único. Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal.[362]

Na época, a doutrina penal conferia ao termo "entidade paraestatal" um sentido semelhante ao que atualmente os administrativistas classificam como "órgãos da administração indireta".

Observe-se Nelson Hungria, revisor do anteprojeto do código:

> [...] funcionário público não é apenas o que serve à administração direta do Estado, senão também o empregado de entidades paraestatais (autarquias que gravitam na órbita da União, Estados-membros ou municípios), não passando estas, em última análise, de desdobramentos ou decentralizações [sic] da administração pública ou estatal.[363]

Em 1980, a Lei 6.799/1980 acrescentou ao art. 327 o parágrafo segundo, recrudescendo a norma ao criar uma causa de aumento de pena para as hipóteses em que os autores de crimes funcionais ocupassem cargo em comissão, função de direção ou assessoramento de órgão da administração direta, sociedade de economia mista, empresa pública ou fundação instituída pelo poder público.

---

[362] BRASIL. Decreto-Lei 2848 de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2848-7-dezembro-1940-412868-publicacaooriginal-1-pe.html. acesso em: 08/12/2023.

[363] HUNGRIA, Nelson. Comentários ao Código Penal. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1958.v IX. p. 400.

Note-se que o legislador optou por qualificar a conduta daqueles funcionários ocupantes de cargos de livre nomeação/exoneração a fim de tratar com isonomia o sancionamento entre funcionários públicos estatutários da administração direta e, com maior razão, também aqueles com vínculos mais precários da administração indireta, abrigando-os sob o termo paraestatal. Com efeito, reforçou-se a opção do legislador por adotar uma identidade entre os sentidos conferidos aos termos "paraestatal" e "entidades da administração pública indireta".

Mais tarde, o mesmo dispositivo foi modificado pela Lei n. 9.983/2000, lançando-se nova visão sobre a equiparação funcional: "§ 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública".

Desse modo, a visão tradicional, antes fundada na identidade de sentidos conferidos ao termo "paraestatal" e aos "órgãos da administração pública indireta", sofreu modificações por influência das diferentes noções a respeito dos institutos do direito administrativo, tais como os atos de delegação de serviços públicos (concessionários e permissionárias de serviços públicos), atos de colaboração com a administração e os serviços sociais autônomos.

Nesse contexto, o conceito de "funcionários públicos" foi ampliado pela equiparação do aludido parágrafo e, como consequência, ampliou-se o grupo pessoas sujeitas aos crimes funcionais, por meio da alteração de sentido sobre o termo paraestatal.

Todavia, em uma análise mais detalhada, pode-se dizer que a maioria da doutrina penalista tradicional manteve a visão sobre o significado do termo "paraestatal". Nesse sentido, segue a análise de Damásio de Jesus:

> [...] entidade paraestatal, no sentido da norma penal, é a Pessoa Jurídica de Direito Privado, criada por lei ou de criação autorizada por lei, constituída por patrimônio público ou misto (público e particular), com o fim de concretização de atividades, obras ou serviços de interesse social, sob disciplina e controle do Estado.[364]

No lado mais contemporâneo, Fernando Capez[365] observa que as entidades do terceiro setor estão compreendidas no termo paraestatais, pois

[364] JESUS, D. D. Direito Penal 4. 18. ed. São Paulo: SARAIVA, 2015. E-book. P. 194.

[365] CAPEZ, Fernando. Curso de Direito Penal: Parte Especial, arts. 213 a 359-T. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. e-book. v. 3. p. 776.

foram expressamente posicionadas fora da administração pública indireta, como é o casos dos serviços sociais autônomos, das entidades de apoio e das organizações não governamentais.

Para Cezar Roberto Bittencourt[366], as entidades paraestatais desempenham atividades que, embora não sejam típicas do Poder Público, são fomentadas por ele, gerando serviços de utilidade pública |voltadas ao interesse da coletividade.

Diante dessas novas perspectivas, diversos institutos do direito administrativo projetaram-se, de maneira implícita e alheia a qualquer autorização legal, sobre os empregados dessas entidades privadas, tornando-os potenciais agentes de crimes funcionais.

Assim, a noção tradicional de entidade paraestatal como órgãos da administração indireta começou a ser semanticamente desconstruída no direito penal por influência da controvertida doutrina de direito administrativo, acabando por abarcar grupos até então alheio ao grupo de criminalização.

Na prática, ao encampar uma interpretação elástica sobre quem pode ser equiparado a funcionário público, o direito penal permite que empregados ocupantes de cargos em entidades do terceiro setor ou mesmo em sindicatos, empresas e associações de direito privado que desempenhem atividades de interesse público não estatal respondam por crimes funcionais, nos termos do § 1º, do art. 327.

O presente trabalho visa delinear perante o direito penal os conceitos alusivos a paraestatais, tomando por referência o direito administrativo, bem como avaliar se a ampliação de sentido para abranger os empregados das organizações da sociedade civil guarda validade perante o sistema penal brasileiro e seus princípios basilares.

2. SISTEMAS NORMATIVOS E PRINCÍPIOS PENAIS

A partir da teoria do direito de Bulygin e Alchourrón[367] extrai-se que a existência de enunciados normativos válidos pressupõe que estejam inseridos em sistemas, ou seja, uma norma será válida perante um determinado sistema quando houver pelo menos uma norma que dele decorra.

[366] BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de direito penal. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. e-book. v. 5, p. 458.

[367] ALCHOURRÓN, Carlos; BULYGIN, Eugenio. Sobre la existencia de las normas jurídicas. Ciudad de México: fontamara, 1979. p. 57

Além disso, os sistemas normativos costumam ser dinâmicos, sendo assim, enunciados e seus sentidos estão sujeitos às mudanças no tempo.

Em uma perspectiva dedutiva, a metodologia moderna entende que todo o conjunto de enunciados contém consequências lógicas. Quando se chega a um subconjunto finito de enunciados, forma-se o que os autores chamam de "axiomas", dos quais decorrem todos os demais enunciados do sistema e deles se extraem suas consequências.

Quando, entre esses sistemas axiomáticos, há pelo menos uma norma, podemos caracterizá-la como sistema normativo. Disso se extrai que um sistema axiomático normativo pode abrigar enunciados, definições, conceitos e não somente proibições e mandamentos.

Desse modo, um sistema normativo é um conjunto de enunciados gerais que contém pelo menos um subconjunto finito de enunciados normativos dos quais decorrem consequências logicamente vinculadas a ele.

Neste ponto, releva diferenciar axioma e teorema. O primeiro é um subconjunto finito de enunciados dos quais derivam todas as consequências do sistema. Observe-se, por exemplo, que a noção de Estado Democrático de Direito impõe uma limitação de poderes do Estado frente aos cidadãos. Desse axioma decorrem os mais diversos teoremas identificados no sistema penal brasileiro tais como o conjunto de direitos e garantias individuais, os princípios da legalidade estrita, da anterioridade da Lei penal e *do non bis in idem*.

A relação entre axioma e teorema podem ser refletidas no sistema normativo entre as normas formuladas e normas derivadas. Segundo os autores, "Se uma norma ou conjunto de normas pertencem ao sistema, então toda norma que seja sua consequência lógica também pertencerá ao sistema"[368].

Alchourrón e Bulygin ensinam que dentre as normas formuladas há um conjunto de normas tidas por supremas que definem, direcionam e condicionam todo o sistema, são as chamadas normas supremas do sistema.

Releva ressaltar que esses autores tratam os sistemas jurídicos a partir de sua natureza dinâmica, considerando-se a possibilidade da alteração das normas que nele são válidas, na medida em que ocorram os fenômenos da promulgação e derrogação das normas, momentos temporais de alteração de um sistema.

O sistema dinâmico é uma sequência de conjuntos de normas. Em cada momento temporal, um bloco de normas que pertence ao sistema pode

[368] ALCHOURRÓN, Carlos; BULYGIN, Eugenio. Sobre la existencia de las normas jurídicas. Ciudad de México: fontamara, 1979. p. 59

ser por ele acolhido ou rechaçado inclusive por incompatibilidade lógica com normas supremas/fundamentais[369].

Nesse ambiente, embora o sistema seja dinâmico, flexível e fluido perante as modificações temporais e adequações de sentidos, o critério de identificação do sistema é invariável, por conseguinte, modificando-se esse critério haverá a modificação do próprio sistema.

No caso em análise, o art. 327, § 1º, vem sofrendo uma mudança grave em seu critério de identificação, perdendo, pois, sua pertinência sistêmica.

Nesse contexto, a interpretação e aplicação da norma referente aos crimes funcionais devem ser validadas pelo sistema jurídico penal brasileiro, pautando-se, necessariamente, pelos princípios constitucionais penais.

O Estado Democrático de Direito brasileiro deve prezar pela intervenção penal como última alternativa da política social e pela prisão como última da última alternativa[370], promovendo medidas sancionatórias fora da esfera penal.

O sistema normativo penal brasileiro rejeita punições fundadas em modificações de sentidos implícitos. Devendo-se, pois, evitar que o legislador crie novos crimes, sob a falsa argumentação de proteção de um bem jurídico, principalmente, quando esse conceito tem sofrido deturpações, servindo para a legitimação científica de qualquer nova criminalização[371].

Para Nilo Batista[372], os princípios da reserva legal, da intervenção mínima em seu duplo aspecto (fragmentariedade e subsidiariedade), da lesividade, da humanidade e da culpabilidade formam o conjunto de princípios do sistema penal brasileiro.

Todavia, Zaffaroni[373] adverte que são frequentes as violações ao princípio da legalidade, por meio da ocultação do núcleo do tipo penal, o uso

---

369 ALCHOURRÓN, Carlos; BULYGIN, Eugenio. Sobre la existencia de las normas jurídicas. Ciudad de México: fontamara, 1979. p. 45.

370 QUEIROZ, Paulo de Souza. Direito Penal: Parte Geral, 13 ed. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 591-612

371 BECHARA, Ana Elisa Liberatore. O Rendimento da Teoria do Bem Jurídico no Direito Penal Atual. Disponível em: https://ibccrim.org.br/noticias/exibir/7214/#_ftnref. Acesso em: 24 maio 2023

372 BATISTA, Nilo. Introdução crítica ao direito penal brasileiro. 11ª Ed. Rio de Janeiro: Revan. 2007. p. 64.

373 ZAFFARONI, Eugênio Raul. Sistemas penales y derechos humanos en américa latina. Buenos Aires: Depalma. 1986. p. 17-18

de elementos sem precisão semântica e tipificações abertas e exemplificativas. Porquanto o princípio da reserva legal exige a minimização das margens interpretativas nos tipos penais e seus conceitos, sob pena flagrante inconstitucionalidade.

Nesta altura cumpre divisar os conceitos de analogia, interpretação analógica e interpretação extensiva, a fim de explorar as limitações que o próprio sistema de direito penal impõe a sua aplicação.

3. INTERPRETAÇÃO DA LEI PENAL E SUBVERSÃO SISTÊMICA

É sabido que ampliar elementares dos tipos penais por meio de técnicas de interpretação é defeso por força do princípio da legalidade, sejam elas de caráter extensivo, analógico ou integrativo.

Segundo Juarez Cirino, a lei penal entende a "interpretação" e a "analogia" como fenômenos idênticos do ponto de vista lógico, no contexto do processo de conhecimento e da aplicação do direito. Isso porque, tanto a interpretação quanto a analogia têm por objeto identificar grupos de casos previstos e também aqueles não previstos pela lei penal, sendo que a "interpretação" busca identificar os grupos de casos previstos pela lei penal e a analogia identifica os grupos de casos não previstos mas semelhantes aos casos previstos.[374]

Todavia, ressalva o autor, esta igualdade lógica incide sobre objetos distintos, definindo os limites da interpretação permitida e os lindes da analogia proibida. Com efeito, defluem duas grandes teorias que diferenciam e normatizam a interpretação da lei penal e a utilização da analogia: a teoria do sentido da lei penal e a teoria da literalidade da lei penal[375].

Para a teoria do sentido da lei penal, sustentada também por Roxin, o que está conforme o sentido da lei penal constitui interpretação permitida, o que não está, denota analogia proibida.

Cirino defende que a teoria da literalidade da lei penal seria mais adequada porque "resolve o dilema entre interpretação restritiva e extensiva da lei penal", pois o princípio da legalidade proíbe qualquer interpretação

[374] SANTOS, Juarez Cirino. Direito penal: parte geral. 8ª ed. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018, p. 63

[375] SANTOS, Juarez Cirino. Direito penal: parte geral. 8ª ed. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018. p.64

extensiva da lei penal, resolvendo todos os casos de dúvida por meio de sua interpretação restritiva, a única compatível com o princípio *in dubio pro reo*[376].

Nesse cenário, a incriminação de empregados do terceiro setor, fundada na equiparação legal do art. 327, § 1º do Código Penal, dependerá da identidade conceitual e semântica entre o primeiro setor e o terceiro, no particular, entre entidade paraestatal ou empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para execução de atividade típica da Administração Pública, caso contrário, a incriminação padecerá de coerência lógica sistêmica.

Dessa forma, passa-se a analisar a estrutura da organização administrativa brasileira a fim de, posteriormente, se identificar a natureza das OSCs no quadro administrativo nacional.

4. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E ENTIDADES PARAESTATAIS

A Administração Pública estrutura-se a partir de órgãos despersonalizados e entidades autônomas dotadas de personalidade jurídica para dar efetividade às suas competências administrativas, respectivamente chamados pelo Dec-Lei nº 200/67 de Administração direita e indireta. [377].

Adotando-se a enumeração legal como parâmetro mínimo classificatório, são entidades da administração pública indireta as autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações públicas. Ocorre que, erroneamente, a doutrina penal tradicional vem classificando as entidades da Administração Pública Indireta como entidades paraestatais. Nesse sentido, releva delinear o real sentido prestado ao instituto das paraestatais pela atual doutrina do Direito administrativo.

Hely Lopes Meireles conceitua paraestatais como "Pessoas Jurídicas de Direito Privado que, por lei, são autorizadas a prestar serviços ou realizar atividades de interesse coletivo ou público, mas não exclusivo do Estado"[378].

[376] SANTOS, Juarez Cirino. Direito penal: parte geral. 8ª ed. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018. p.65

[377] SANTOS, Juarez Cirino. Direito penal: parte geral. 8ª ed. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018. p. 65.

[378] MEIRELES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel; BURLE, Carla Rosado [colaborador]. Direito administrativo brasileiro.42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 71.

Em que pese a noção clássica do direito administrativo ao abordar o tema paraestatais como fenômeno de descentralização estatal e, portanto, conferir interpretação como estruturas paralelas à administração pública direta, a origem do nome "entidades paraestatais" transmite a ideia de entidades ou estruturas que atuam ao lado do Estado, com ele não se confundindo ou guardando vinculação.

Essa amplitude do termo acaba por reproduzir uma área cinza no processo de classificação dessas entidades dentro do direito administrativo, não havendo consenso a respeito da categorização e da natureza jurídica dessas "estruturas" que ora são denominadas como paraestatais, ora como terceiro setor, ou mesmo como entes de cooperação, de colaboração,em regimes de parcerias etc.

Advirta-se, nesse ponto, que não se trata somente de uma questão de nomenclatura, pois trata-se de entidades diversas classificadas como se tivessem a mesma natureza, com a agravante de que, a depender do entendimento, as condutas podem resultar em consequências penais para uns e para outros não.

Nesse sentido, Odete Medauar, classifica as entidades do terceiro setor como "entes com situação peculiar", pontuando a dificuldade em se categorizar os entes privados que desempenham atividades de interesse coletivo. Isso porque uns desempenham algumas atribuições típicas do poder público, outros recebem recursos públicos, outros desempenham atividades de interesse público[379].

Na mesma linha, José dos Santos Carvalho Filho constata a imprecisão da categorização para o fenômeno e, deixando a categoria de "paraestatais" reservada às entidades da administração indireta, rotula as entidades do terceiro setor sob a alcunha de "entidades em regime de parceria" ou organizações colaboradoras[380].

Alexandre Mazza, a seu turno, compilou sete posicionamentos doutrinários de diferentes estudiosos clássicos do direito administrativo sobre os entes que estariam abrigados ontologicamente na noção de paraestatal.[381]

---

[379] MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 23ª ed. Belo horizonte: Forum, 2023. p. 97

[380] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2019. p.792

[381] MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book. p. 477.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, igualmente, assevera: "Os doutrinadores brasileiros adotaram a mesma expressão entidade paraestatal do direito italiano e herdaram a mesma indefinição quanto ao seu objeto"[382]. Vale ressaltar que a autora também critica em sua obra a equiparação de funcionário público por meio do parâmetro "paraestatal".[383]

Celso Antônio Bandeira de Melo, ao abordar a referida questão, pontua que "há, apenas, ao que parece, uma concordância doutrinária de que se trata de pessoas de direito público". Porém critica o conceito clássico proposto por Hely Lopes Meireles, afirmando que o autor teria ampliado a noção de paraestatal para além das categorias dos serviços autônomos (entidades do sistema S), a fim de abrigar também a sociedade de economia mista e empresas públicas[384].

Dessa forma, verifica-se que a doutrina administrativista majoritariamente diferencia paraestatais de entidades do terceiro setor, conferindo à primeira vinculação por meio de Lei ao Estado, como no caso das entidades que pertencem ao sistema "S". De outro lado, concebem as entidades do terceiro setor como entidades de colaboração com o Estado, desvinculadas da estrutura estatal, conquanto possam desempenhar atividades não exclusivas de Estado, por meio de fomento da administração pública.

5. ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Estado brasileiro passou a ser responsável por gerar crescimento econômico, promover o bem-estar social, assegurar a proteção do meio ambiente, entre outras atividades. É essa atuação estatal direta que se denomina por Primeiro Setor, ao qual cabe, conforme explica Elisabete Ferrarezi[385], administrar os bens e o interesse público, garantir a governabilidade e praticar atos dos três poderes.

---

[382] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. Tratado de direito administrativo. 2ª ed. São Paulo: Thompson Reuters, 2019. v. 2. Ebook. p. 296.

[383] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. Tratado de direito administrativo. 2ª ed. São Paulo: Thompson Reuters, 2019. v. 2. Ebook. p. 683

[384] MELO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 32ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 162.

[385] FERRAREZI, Elisabete e REZENDE, Valéria. OSCIP: saiba o que são organizações da sociedade civil de interesse público. Brasília: AED, 2002.

Por outro lado, a produção de bens e serviços privados cabe ao mercado, composto pelas sociedades empresárias, sob a denominação de Segundo Setor, cujo objetivo é gerar lucro para os empresários[386].

Esses setores eram tradicionalmente distintos um do outro em termos de características jurídicas e socioeconômicas, muitas vezes opostos e até conflitantes.

Nesse sentido, segundo Ferrarezi, o terceiro setor é formado por organizações privadas, sem fins lucrativos, que atuam em áreas como a assistência social, a educação, a saúde e a defesa dos direitos humanos (colocando-o entre o setor público e o privado.)

A ausência de fins lucrativos prejudica o real dimensionamento econômico desse setor para a sociedade. No entanto, estudo publicado pelo Ipea oferece números capazes de auxiliar nessa tarefa.

Veja-se que mais de 4,27% do valor adicionado ao PIB brasileiro advém do terceiro setor, o que equivale a mais de R$220 bilhões, riqueza gerada por mais de 4,7 milhões de postos de trabalhos. Se atualizado em valores de 2022, esse montante corresponderia a R$ 423 bilhões[387].

No entanto, números não são suficientes para entender a relevância socioeconômica do terceiro setor para a realidade brasileira, na medida em que são incapazes de demonstrar a plenitude do movimento social de ocupação dos espaços públicos, dimensão mais importante do terceiro setor.

Pereira Junior e Dotti (2009)[388] explicam que, a partir da Constituição de 1988, por meio do exercício compartilhado de atividades entre o Estado e aquelas entidades denominadas do terceiro setor, operou-se um fenômeno de reaproximação do Estado e da sociedade.

---

386 FERRAREZI, Elisabete e REZENDE, Valéria. OSCIP: saiba o que são organizações da sociedade civil de interesse público. Brasília: AED, 2002.

387 FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. A importância do terceiro setor para o PIB no Brasil e em suas regiões. Brasília: Fipe. 2023. Disponível em: https://mapaosc.ipea.gov.br/arquivos/posts/9775-mioloterceirosetor-completo.pdf. Acesso em: 15/12/2023.

388 PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. Gestão e probidade na parceria entre Estado, OS e OSCIP: apontamentos sob a perspectiva dos princípios e normas regentes das licitações e contratações administrativas. Fórum de Contratação e Gestão Pública [recurso eletrônico], Belo Horizonte, v. 8, n. 91, jul. 2009. Disponível em <http://bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=58544> Acesso em: 15/12/2023

Para Carmen Gonçalves[389], foi o início dos processos de democratização política em quase todos os países da América Latina que ensejou uma mudança significativa nas percepções sobre o terceiro setor.

No entanto, como exposto, a interpretação elástica sobre conceitos como "funcionário público" e "entidade paraestatal" podem desencorajar esse movimento social, na medida em que os reflexos penais de determinada conduta podem superar os ganhos, considerando que a voluntariedade é uma das fortes características de quem atua nessa área.

Em outras palavras, ao conjugar perdar e ganhos, a possibilidade de responsabilização penal pode repelir, por exemplo, o capital intelectual voluntário que atual no terceiro setor.

5.1. A evolução da percepção sobre o terceiro setor

Mesmo como o afã da redemocratização, os anos 90 impunham cenário hostil ao desenvolvimento político e socioeconômico da sociedade brasileira.

A dificuldade em separar o público do privado, as disfunções de um sistema arraigada na burocracia, a ineficiência e falta de flexibilidade eram as grandes ameaças ao processo de modernização que o país precisava para enfrentar os desafios da globalização econômica[390].

Para equacionar a questão, buscou-se reduzir o tamanho do Estado, investindo-se em eficiência e transparência.

De modo que, em 1995, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso lançou o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), uma reforma gerencial com o objetivo de modernizar o Estado brasileiro, idealizada por Luiz Carlos Bresser Pereira, para quem o Estado necessitava "renovar sua própria institucionalidade para poder servir melhor ao deslanche da sociedade e, em última instância, ao desenvolvimento socioeconômico" [391].

---

[389] GONÇALVES, Carmen Sílvia Mendes Alves Pereira. O terceiro setor como consecutor de políticas públicas sociais. Londrina: Centro de Estudos Sociais Aplicados, 2006. p. 150.

[390] BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do Estado. 1995.

[391] PEREIRA, Luis Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill (org.). O público não estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 8

Com escopo mais amplo, o PDRAE visa a promover uma mudança estrutural do Estado. No entanto, outros planos também compunham/ (a reforma): o Programa Nacional de Desestatização - PND -, de 1997, e o Programa de Qualidade no Serviço Público - PQSP -, de 1999.

Coube ao Programa Nacional de Desestatização estabelecer as diretrizes e procedimentos para a descentralização de serviços públicos, visando a redução da participação do Estado na economia e a transferência da prestação de serviços públicos para o setor privado, aumentando, assim, a eficiência da gestão pública frente às limitações dos recursos[392].

As principais medidas do PND foram a transferência de responsabilidades do governo federal para os governos estaduais e municipais, bem como a privatização de empresas públicas, a alienação de participações societárias do Estado em empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como a realização de concessões e privatizações de ativos públicos.

Em última instância, a privatização de empresas públicas e a descentralização de serviços públicos oportunizaram que as entidades do terceiro setor também assumissem a prestação de serviços anteriormente prestados pelas empresas públicas.

Como forma de promover a melhora na qualidade dos serviços que permaneceram sob a responsabilidade direta do Estado, a reforma gerencial previu a qualificação dos servidores públicos, adotando princípios de gestão por resultados.

Por sua vez, coube ao Programa de Qualidade no Serviço Público - PQSP - estabelecer as diferenças entre as metas de qualidade adotadas pelo primeiro e segundo setor. Neste, as metas [focam na] "competitividade no sentido da obtenção, manutenção e expansão de mercado; enquanto no setor público, a meta é a busca da excelência no atendimento a todos os cidadãos, ao menor custo possível possível"[393].

Segundo Rosane Schikmann, a reforma vem ao encontro das demandas da sociedade, principalmente, em uma perspectiva de um cidadão usuário-cliente dos serviços públicos:

---

[392] BRASIL. Lei Nº 9.491, de 9 De Setembro De 1997. Programa Nacional de Desestatização Disponível em.https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9491.htm. Acesso em: 08/12/2023.

[393] BRASIL. Programa da qualidade e participação na administração pública. Brasília: 1997. p. 59. Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/ 777/636/1/Programa_da_Qualidade_e_Participacao_Admin_Publica.pdf. Acesso em 13 de dezembro de 2023.

> A sociedade vem exigindo do poder público uma atuação cada vez mais voltada para o alcance de resultados, isto é, além da eficiência tão perseguida pelas organizações nos últimos tempos, atualmente a eficácia e a efetividade da ação governamental são as palavras de ordem. Não basta atuar de forma a obter a melhor relação custo-benefício, se os resultados almejados não forem alcançados e se não atenderem às necessidades legítimas[394].

À medida que o contexto político-econômico se altera, também se transformam as instituições e a forma como a sociedade as percebe.

Com efeito, emerge a confusão em torno de um terceiro setor composto, predominantemente, por dois blocos de instituições, que passam a ser percebidas sob uma ótica funcional em detrimento da política-ideológica.

O primeiro bloco é histórico, tradicional e conservador, composto por organizações de caridade e beneficência, voltadas para o serviço social. O segundo, é formado pelas novas ONGs, guiadas por uma lógica política alternativa, opositora, moderna e voltada para o desenvolvimento social sustentável. Juntos, formam "aquilo que não é público nem privado" conforme célebre definição de José Eduardo Sabo Paes, conforme se destaca:

> [...] o terceiro setor é aquele que não é público e nem privado, no sentido convencional desses termos; porém, guarda uma relação simbiótica com ambos. Ou seja, o terceiro setor é composto por organizações de natureza "privada" (sem o objetivo do lucro) dedicadas à consecução de objetivos sociais ou públicos, embora não seja integrante do governo (Administração Estatal)[395].

Ressalte-se que são frequentes os questionamentos sobre a necessidade/validade/legitimidade de a sociedade civil organizada empregar esforços para a consecução de interesses sociais, quando, por força constitucional, cabe ao Estado promover o bem-estar e o interesse público.

---

[394] SCHIKMANN, Rosane. Gestão Estratégica de Pessoas: Bases para a Concepção do Curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público. In PANTOJA, CAMÕES & BERGUE (ORG); Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público. – Brasília: ENAP, 2010. p. 12.

[395] PAES, José Eduardo Sabo. Fundações e Entidades de Interesse Social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários. 4. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2003, p. 88.

Como já exposto, a capacidade de atuação do Estado é limitada tanto por questões financeiro-orçamentárias quanto burocráticas. Por outro lado, a sociedade civil organizada consegue operar sem as limitações do Estado e sem as ambições do Mercado, contando, ainda, com mão de obra numerosa e capital intelectual diversificado, essenciais para sua capacidade de atingir clientes difíceis.

A favor dessa conclusão, militam a confiança, a dedicação e a solidariedade da sociedade civil organizada, que por meio de uma experiência especializada consegue chegar a uma parcela da população que estaria total ou insuficientemente assistida pelo Estado, passando a contar, por exemplo, com o oferecimento de serviços de educação e saúde[396].

Para Bresser, o reconhecimento da relevância do setor público-estatal não se deve, necessariamente, em razão do terceiro setor ser mais eficiente na prestação de serviços do que outras entidades, mas porque permite desenvolver papéis que nem o Estado nem o mercado podem cumprir[397].

Assim, a sociedade civil organizada viabiliza, de maneira descentralizada, a consecução dos objetivos sociais de um Estado Democrático de Direito.

5.2. Marcos regulatórios

A partir da abertura do Estado para uma atuação conjunta com o terceiro setor, foram criadas normas que contribuíram para o fortalecimento desse setor, criando um ambiente mais favorável à sua atuação, ampliando o acesso a recursos financeiros e proporcionando segurança jurídica.

Se por um lado esse setor substitui o Estado na prestação de serviços à sociedade, interferindo nos interesses envolvidos, movimentando o mercado de trabalho e acrescendo ao PIB nacional, por outro, ele assume os problemas do poder público, devendo oferecer resultado igual ou melhor do que o que se teria com os recursos e meios diretos da Administração Pública[398].

---

[396] PEREIRA, Luis Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill (org.). O público não estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 8.

[397] PEREIRA, Luis Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill (org.). O público não estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 8.

[398] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Terceiro setor: guia de orientação aos membros do conselho municipal de saúde. São Paulo, 2022. Disponível em https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/ Manual%20do%20Terceiro%20Setor%20-%202022.pdf acesso em: 15/12/2023.

Desse modo, releva delinear a forma que essas entidades podem assumir no ordenamento jurídico brasileiro.

De acordo com o Código Civil, artigos 53 a 61 e 2031[399], as associações constituem-se juridicamente pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.

No Brasil, as entidades sem fins lucrativos assumem a forma de Fundações, Organizações Religiosas e Associações. Estas podem se dividir em Entidades Associativas e Recreativas ou Organizações Não Governamentais, mais conhecidas pela sigla ONG.

As ONGs atuam em diversas áreas, como assistência social, educação, saúde e meio ambiente, ao seu turno, podem assumir a identidade de Entidades Beneficentes, Organização Social - OS, nos termos da Lei nº 9.637/98, ou de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, - OSCIP, conforme a Lei nº 9.790/99.

Carmen Gonçalves[400] explica que, no caso das OSCIPs, a Lei nº 9.790/99 estabelece regras para o registro e o funcionamento das OSCIPs, bem como benefícios fiscais e de isenção de tributos, além de permitir que se relacionem com o poder público por meio de parcerias, que são instrumentos jurídicos que permitem a cooperação entre as partes para a execução de atividades de interesse público e a possibilidade de transferência de recursos humanos e financeiros, no âmbito de todos os entes federativos.

Os repasses realizados pelo poder público estão, por força dos princípios administrativos, submetidos ao crivo dos órgão de fiscalização de contas públicas, como os tribunais de contas dos Estados e da União, que julgam a prestação de contas das OS e OSCIPs segundo os corolários da transparência, da eficiência, da legalidade, impessoalidade, moralidade, além da responsabilidade pública (*accountability*) e do respeito às normas legais e regulamentares, às políticas e às diretrizes estabelecidas (*compliance*), mesmo tratando-se de atividade sem finalidade lucrativa e, em geral, voluntária.

Conforme o artigo 8º da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, cabe ao órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada a fiscalização da execução do contrato de gestão. Isso significa

[399] BRASIL. Lei nº 10.406 de 10 de Janeiro de 2002. Institui o código Civil. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 15/12/2023.

[400] GONÇALVES, Carmen Sílvia Mendes Alves Pereira. O terceiro setor como consecutor de políticas públicas sociais. Londrina: Centro de Estudos Sociais Aplicados, 2006.

que o mesmo órgão governamental que qualificou a entidade como Organização Social e a contratou será responsável por fiscalizar a sua atuação[401].

Em caso de irregularidades, a lei estabelece que o órgão fiscalizador deve comunicar os fatos ao Tribunal de Contas da União e, dependendo da gravidade, pode representar junto ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria da própria entidade fiscalizadora. Essas medidas têm como objetivo garantir a transparência e boa utilização dos recursos públicos nas atividades realizadas pelas Organizações Sociais[402].

Uma vez identificada a irregularidade, os responsáveis devem comunicar às autoridades, que, no caso de indício de práticas ilegais, iniciam a persecução penal dos possíveis infratores, sejam eles funcionários públicos ou funcionários das entidades nas quais identificou-se o possível crime.

É nessa altura da interação entre o Primeiro e o terceiro setor que a celeuma sobre a equiparação de empregados privados a funcionários públicos nasce, objeto da análise deste trabalho.

Em resumo, conforme ficou demonstrado, em que pese o aguerrido trabalho dos tribunais para garantir que os recursos públicos sejam empregados com a prudência devida, a interpretação analógica utilizada para ampliar o conceito do sujeito infrator nos casos do art. 327, caput e §1º do Código Penal Brasileiro não tem guarida no ordenamento jurídico brasileiro, tampouco na sistemática de aplicação do conjunto de normas vigente, pois claro está que essa categoria não se identifica com a noção de paraestatal guardando natureza própria com valores e princípios próprios.

Vale ressaltar que não se defende a irresponsabilidade penal total dos funcionários do terceiro setor, na medida em que se compreende que uma dada conduta criminosa com reflexos para a administração pública deve ser adequadamente imputada aos responsáveis, contudo, procurou-se demonstrar que o princípio da legalidade veda a ampliação da qualificação de funcionário público ou equiparado por meio de interpretação, em razão de ausência de expressa tipificação legal.

Desse modo, em um eventual desvio ocorrido no seio da administração, esses funcionários devem responder não pelo peculato, mas sim pela

[401] GONÇALVES, Carmen Sílvia Mendes Alves Pereira. O terceiro setor como consecutor de políticas públicas sociais. Londrina: Centro de Estudos Sociais Aplicados, 2006

[402] GONÇALVES, Carmen Sílvia Mendes Alves Pereira. O terceiro setor como consecutor de políticas públicas sociais. Londrina: Centro de Estudos Sociais Aplicados, 2006.

apropriação indébita, além de se reportarem aos seus respectivos controladores definidos nos instrumentos de gestão.

6. CONCLUSÃO

Após a revisão bibliográfica e a realização de uma análise crítica entre as visões da doutrina penal e aquelas oriundas do direito administrativo sobre a equiparação penal entre os funcionários do terceiro setor aos funcionários públicos, a partir da identidade conceitual entre entidades paraestatais e entidades do terceiro setor, entende-se que esse processo de equiparação representa grave incompatibilidade sistêmica com as premissas supremas do direito penal. Isso porque, não há qualquer consenso no direito administrativo sobre a natureza jurídica daquilo que estaria contido nos sentidos do termo paraestatal.

Essa vagueza amplia a possibilidade de imputação de crimes funcionais a esse grupo de trabalhadores privados que não ostentam a elementar essencial do tipo trazido no art. 327 do Código Penal, ainda que se tenha inserido o § 1º com a pretensão de resolver a equiparação, subvertem-se as premissas do próprio sistema penal.

Para isso, tanto a doutrina penal quanto a jurisprudência atual vêm utilizando-se de métodos de interpretação e colmatação normativa alheias às diretrizes hermenêuticas basilares do direito penal, como a analogia *in malam partem,* sob a aparência de uma regular interpretação extensiva.

A equiparação de empregados do terceiro setor a funcionários públicos, sem que haja a devida alteração legislativa, implica em uma violação ao princípio da legalidade estrita, que exige que os crimes sejam previstos em lei anterior, com precisão e clareza. Nessa linha, a equiparação implicaria uma alteração ilegal do conceito de funcionário público, que é definido pelo Código Penal.

Há violação direta, ainda, do princípio da intervenção mínima do direito penal. Isso porque, as hipóteses de incriminação dirigidas a este grupo de empregados já se localizam nos mais diversos crimes comuns do código penal. Quisesse o legislador alcançar essa classe de agentes, o teria feito expressamente na Lei.

Ora, para que a conduta seja sancionada pelo direito penal se faz minimamente necessário que o ramo do direito administrativo defina e delimite o fenômeno, o que ainda não ocorreu. Se nem mesmo o ramo do direito que densifica o sentido do fenômeno jurídico o compreende com

clareza, com maior razão não poderá o direito penal lançar reprovação nessa seara de incerteza, sob pena, enfatizamos, de subverter o caráter fragmentário do direito penal.

Ademais, a criminalização das atividades do terceiro setor implica prejuízo na expansão das riquezas produzidas por esse segmento, podendo desestimular a participação de pessoas físicas e jurídicas na criação e manutenção de entidades do terceiro setor, limitando a atuação das entidades da sociedade civil organizada, na medida em que restringe o acesso aos recursos financeiros públicos disponíveis e pode resultar em sanção penal tão gravosa quanto se funcionários públicos fossem.

Assim, há premente necessidade de se harmonizar o texto penal com a realidade social que se impõe nesse segmento, em franca expansão, mas que ainda se insere num ambiente de incerteza jurídica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCHOURRÓN, Carlos; BULYGIN, Eugenio. **Sobre la existencia de las normas jurídicas**. Ciudad de México: fontamara, 1979.

BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. 11ª Ed. Rio de Janeiro: Revan. 2007.

BECHARA, Ana Elisa Liberatore. **O Rendimento da Teoria do Bem Jurídico no Direito Penal Atual**. Disponível em: <https://ibccrim.org.br/noticias/exibir/7214/#_ftnref> Acesso em: 24 maio 2023.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. e-book. v. 5.

BRASIL. **Decreto-Lei 2848 de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2848-7-dezembro-1940-412868-publicacaooriginal-1-pe.html>. acesso em: 08/12/2023.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 15/12/2023.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do Estado.** 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf> . Acesso em 10 de dezembro de 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.491, de 9 De Setembro De 1997**. Programa Nacional de Desestatização. Disponível em. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9491.htm. Acesso em: 08/12/2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406 de 10 de Janeiro de 2002**. Institui o código Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 15/12/2023.

BRASIL. **Programa da qualidade e participação na administração pública**. Brasília: 1997. p. 59. Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/636/1/Programa_da_Qualidade_e_Participacao_Admin_Publica.pdf. Acesso em 13 de dezembro de 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 11/12/2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal**: Parte Especial, arts. 213 a 359-T. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. e-book. v. 3.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. **Tratado de direito administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Thompson Reuters, 2019. v. 2. Ebook.

ESTEFAM, André; JESUS, Damásio. **Parte Geral**. 37. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. E-book.

FERRAREZI, Elisabete; REZENDE, **Valéria. OSCIP**: saiba o que são organizações da sociedade civil de interesse público. Brasília: AED, 2002.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. **A importância do terceiro setor para o PIB no Brasil e em suas regiões**. Brasília: Fipe. 2023. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/arquivos/posts/9775-miloterceiro-setor-completo.pdf>. Acesso em: 15/12/2023.

GONÇALVES, Carmen Sílvia Mendes Alves Pereira. **O terceiro setor como consecutor de políticas públicas sociais**. Londrina: Centro de Estudos Sociais Aplicados, 2006.

HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao Código Penal**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1958.v IX. p. 400.

JESUS, D. D. **Direito Penal**. v. 4. 18. ed. São Paulo: SARAIVA, 2015. E-book.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 23ª ed. Belo horizonte: Forum, 2023.

MEIRELES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel; BURLE, Carla Rosado [colaborador]. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações e Entidades de Interesse Social**: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários. 4. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill (org.). **O público não estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **Gestão e probidade na parceria entre Estado, OS e OSCIP**: apontamentos sob a perspectiva dos princípios e normas regentes das licitações e contratações administrativas. Fórum de Contratação e Gestão Pública [recurso eletrônico], Belo Horizonte, n. 91, jul. 2009. v.8 Disponível em <http://bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=58544> Acesso em: 15/12/2023.

QUEIROZ, Paulo de Souza. **Direito Penal**: Parte Geral. 13 ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

SANTOS, Juarez Cirino. **Direito penal**: parte geral. 8ª ed. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018.

SEMER, Marcelo. **Princípios penais no estado democrático de direito**. 2ª ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022. E-book.

SCHIKMANN, Rosane. Gestão Estratégica de Pessoas: Bases para a Concepção do Curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público In PANTOJA, CAMÕES & BERGUE (org); **Gestão de pessoas**: bases teóricas e experiências no setor público. – Brasília: ENAP, 2010

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **O terceiro setor**: guia de orientação aos membros do conselho municipal de saúde. São Paulo, 2022. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20do%20Terceiro%20Setor%20-%202022.pdf> Acesso em: 15/12/2023.

ZAFFARONI, Eugênio Raul. **Sistemas penales y derechos humanos en américa latina**. Buenos Aires: Depalma. 1986.

Enviado em 16.09.2024.

Aprovado em 25.02.2025.

Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Criative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International Licence..