

**OSCIP: EXPECTATIVA DE GESTÃO,  
CONTROLE E CORRUPÇÃO**



Theresa Christine de Albuquerque Nóbrega  
Mestre e Doutora em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco  
Professora da Universidade Católica de Pernambuco

**OSCIP: EXPECTATIVA DE GESTÃO,  
CONTROLE E CORRUPÇÃO**

**MP**  
EDITORA

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

---

N674o

Nóbrega, Theresa Christine de Albuquerque

OSCIIP: expectativa de gestão, controle e corrupção / Theresa  
Christine de Albuquerque Nóbrega. - 1. ed.- São Paulo : MP Ed., 2013.  
392 p. : il. ; 21 cm

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7898-058-0

1. Direito civil. 2. Direito administrativo. 3. Associações sem fins  
lucrativos. 4. Associações sem fins lucrativos - Legislação. 5. Orga-  
nizações não-governamentais. I. Título.

13-01088

CDU: 347

---

*Diretor responsável*

Marcelo Magalhães Peixoto

*Editoração*

Mônica Aparecida Guedes

Todos os direitos desta edição reservados à

© MP Editora – 2013

Rua Manoel da Nóbrega, 211 cj. 42

04001-906 – São Paulo, SP

Tel./Fax: (11) 3105 7132

adm@mpeditora.com.br

www.mpeditora.com.br

ISBN 978-85-7898-058-0

*Para Silvina Maria de Albuquerque Nóbrega*



## AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas participaram ativamente da construção dessa obra, por isso não conseguirei ser precisa na gratidão, mas não poderia deixar de referir as pessoas que estiveram muito próximas.

Meu orientador, Professor Doutor Raymundo Juliano do Rêgo Feitosa, foi o tutor sereno, sempre confiante, presente com sua generosidade e fé no meu trabalho.

A Professora Doutora Maria João Estorninho aceitou minha co-orientação, com espírito desprendido, paciência para escutar, precisão nas considerações, e um constante olhar de ternura.

A Doutora Maria José Abreu, secretária do programa de pós-graduação da Universidade Clássica de Lisboa, foi amiga, irmã e mãe da jornada além-mar.

O Professor Doutor Francisco Queiroz Bezerra Cavalcanti deita aqui contribuição marcante – referências fundamentais para a bibliografia, incentivo constante e inspiração.

Carminha, secretária do programa pós-graduação da UFPE, foi sempre amiga, um espírito de luz, com todos os esforços sempre a postos, torcendo e segurando as tormentas.

Meu pai sempre reivindicou minha humildade – em cada suspiro ofegante, me remeteu à reflexão sobre o valor do imperfeito, uma forma graciosa de lapidar sua filha mais “assilvinada”.

Bruno fez a tutoria das minhas emoções – amparou, acalentou e enterneceu todos os dias aflitos.





# SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO</b>	<b>11</b>
<b>UMA NOTA DE APRESENTAÇÃO</b>	<b>15</b>
<b>1. SOBRE O TERCEIRO SETOR</b>	<b>25</b>
1.1. Acepções conceituais	31
1.2. Formas de certificação conferidas pelo Estado ao Terceiro Setor	42
1.3. Fontes de financiamento do Terceiro Setor	67
<b>2. A ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO</b>	<b>81</b>
2.1. A subsidiariedade como fonte de legitimação ideológica do título	87
2.2. A inspiração do processo legislativo	91
2.3. Requisitos para a concessão do título	96
2.4. O financiamento das OSCIPs	103
2.5. O regime de parceria	110
2.6. O debate sobre a natureza jurídica da OSCIP	120
<b>3. O TERMO DE PARCERIA</b>	<b>133</b>
3.1. A contratualização na Administração Pública como tendência	136
3.2. Possíveis paradigmas para a construção dogmática do termo de parceria	142
3.3. Uma reflexão sobre a natureza jurídica do termo de parceria	162
3.4. Uma última palavra sobre a natureza jurídica do termo de parceria	179
<b>4. A INATIVIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA TUTELA DAS OSCIPs</b>	<b>183</b>
4.1. A fotografia legal do controle das OSCIPs	183
4.2. O apelo democrático na associação entre Estado e OSCIPs	193
4.3. A regulação do termo de parceria	215
4.4. O balanço da inatividade da Administração Pública	262
<b>5. UM OLHAR EM PORTUGAL</b>	<b>279</b>
5.1. Uma abordagem das instituições particulares que servem ao Estado	284
5.2. Uma abordagem dos contratos que o Poder Público firma com os particulares	293
5.3. A ação social diante do Terceiro Setor na Câmara Municipal de Lisboa	304
5.4. A regulação portuguesa diante do direito brasileiro	314

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>327</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>335</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>351</b>
Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999	353
Decreto n. 3.100, de 30 de junho de 1999	361
Despacho Normativo n. 75/92 de 20 de maio do Ministério do Emprego e da Segurança Social	370

## PREFÁCIO

Vem a lume, em momento muito apropriado, a obra *OSCIP: expectativa de gestão, controle e corrupção*, de autoria da Doutora THERESA CHRISTINE DE ALBUQUERQUE NÓBREGA, que tenho a honra de prefaciá-la, especialmente por se tratar, a autora, de uma incansável pesquisadora, já tendo dado mostras de sua capacidade intelectual.

A publicação, trata-se de uma decorrência natural, haja vista consistir na tese de doutorado por ela defendida na Universidade Federal de Pernambuco – Faculdade de Direito do Recife, devidamente aprovada à unanimidade, por sua inequívoca qualidade e relevante subsídio ao tratamento jurídico do tema, por banca examinadora composta pelos Professores Doutores Aurélio Agostinho da Boaviagem, Marcos Antônio Rios Nóbrega, Edilson Pereira Nobre Júnior, João Paulo Alain Teixeira e Luciana de Medeiros Fernandes, todos com conhecida atuação no direito administrativo. De se dizer que, à tese, antes desta publicação, a autora agregou algumas atualizações e complementos, enriquecendo-a ainda mais.

O trabalho ora prefaciado não se esgota na contextualização do instituto jurídico que busca analisar, dentro de um quadro geral de reforma do Estado Administrador, ainda em processo de consolidação e, por que não dizer, de rediscussão (em vista dos efeitos da crise econômica dos últimos tempos), nem em detalhar suas principais características, preocupando-se, com particular esmero, em confrontar as organizações da sociedade civil de interesse público brasileiras com as instituições particulares de solidariedade social portuguesas, no que, a abordagem, tem uma feição particularmente contributiva, não se conhecendo estudos, ao menos em nível regional, que tenham feito esse cotejo de modo tão esmiuçado. A importância dessa confrontação também reside no fato de que ser ela o resultado da experiência adquirida pela autora, ao cursar parte do seu doutoramento em terras portuguesas.

Abre, a autora, o trabalho, com pertinentes anotações de apresentação acerca do tema a ser desenvolvido, destacando a origem de suas preocupações e atenções sobre ele e inserindo-o num quadro maior de reformulação da Administração Pública brasileira, no qual assoma o terceiro setor e seu posicionamento numa releitura do vínculo entre as esferas pública e privada. Há uma nítida preocupação conceitual em relação à figura do terceiro setor. E, neste tocante, aos leitores, é preciso consignar que essa terminologia é, sobretudo, proposta como forma de explicitar uma ação pública não estatal, a dizer, atinente a questões de índole social, não econômica, não pertinentes ao mercado (segundo setor), mas também não integradas à estrutura do Estado (primeiro setor), não se podendo olvidar que, nos atuais dias, fala-se, ainda, em um quarto setor (o dos que se encontram à margem da lei).

A conceituação do terceiro setor e a discussão sobre a personificação jurídica das entidades que o integram são seguidas de um detalhamento sobre as formas de certificação estatal às instituições desse universo específico, abordando-se os certificados de utilidade pública, de fins filantrópicos e de entidade beneficente de assistência social. A autora também não descarta de analisar as formas de financiamento público e privado do setor, aspecto de grande significado por dizer com a própria existência dos entes que o integram. E assim, após essa parte descritiva, a autora foca no seu objeto principal, as organizações da sociedade civil de interesse público (titulação conferida a uma grande quantidade de organizações não governamentais), cujo tratamento jurídico, contudo, é antecedido positivamente com colocações acerca do princípio da subsidiariedade, um dos vetores ideológicos do momento reformista.

Sobre as organizações da sociedade civil de interesse público, parte do processo legislativo atinente à Lei n. 9.790/99, desdobra os requisitos legais ao deferimento dessa certificação, as formas de seu financiamento e, especialmente, o mecanismo de patrocínio estatal dessas instituições. Ressalta o regime de parceria característico desse universo, aludindo, ainda, à natureza jurídica dessas entidades e à sua posição, tomando por parâmetro o Estado. Acréscimo indispensável ao debate realiza a autora, ao refletir criticamente sobre potenciais desvios de finalidade, na relação entre Estado e terceiro setor, com movimentos de burla ao regime jurídico de direito público, de fuga ao privado e de

legalização do neopatrimonialismo, com efeitos perniciosos aos administrados. Com tais ponderações (retomadas em momentos seguintes de sua reflexão, particularmente quando realça a polêmica acerca da noção de serviço público), o trabalho se distingue de outros que se descuram de uma visão da realidade concreta, perdendo-se em discussões teóricas sem pertinência prática.

Na sequência, a autora traz à consideração o termo de parceria, o instrumento pelo qual se formará o vínculo entre o Poder Público e a organização da sociedade civil de interesse público, para fins de exercício de serviços de interesse social por particulares fomentados pelo Estado, e, nesse encadeamento, não deixa de perquirir sobre a tendência contratualista que tem marcado a Administração Pública nos últimos tempos, bem como sobre figuras similares, a exemplo dos convênios, dos contratos de gestão (esses, respeitantes às organizações sociais, concebidas no mesmo momento de reformulação) e dos contratos administrativos, refletindo ao final, sobre a especificidade do termo de parceria. Sublinhe-se, ademais, da obra, o capítulo pertinente ao controle estatal sobre as organizações da sociedade civil de interesse público, no qual destrinça os instrumentos legais de controle, aludindo, outrossim, a mecanismos democráticos de participação e de fiscalização, em vista das problemáticas associadas à crise de legitimidade estatal e ao pluralismo jurídico, concebendo-os, inclusive, como estratégia de defesa do Estado, de sua redefinição ou, em suas palavras, de sua “refundação”. Em continuação, a autora tece comentários sobre a sistemática de seleção da organização da sociedade civil de interesse público que funcionará como parceira do Estado, na realização de atividades de interesse público, não fugindo da polêmica atinente à exigência de licitação e à figura do concurso de projetos, à luz da Lei n. 8.666/93 e do Decreto n. 3.100/99, e analisando, ainda, em particular, a execução do ajuste e as formas de seu acompanhamento, fiscalização e sanção nos casos de inadimplência, tratando, finalmente, dos efeitos decorrentes da inatividade estatal sob várias perspectivas.

O ápice da obra, então, se revela, com o estudo de direito comparado, pelo qual são, ricamente, contrapostas as experiências brasileira e portuguesa, com as organizações da sociedade civil do Brasil, de um lado, e, de outro, as instituições particulares de solidariedade social de Portugal.

Registro especial deve ser feito em relação às referências citadas ao final da obra, que revelam leituras robustas e pertinentes, de doutrina nacional e estrangeira, e que sustentam com vigor o estudo ora prefaciado.

Penso que ganhamos todos com a publicação, especialmente aqueles que se debruçam sobre o tema, leitores não apenas da área jurídica, mas de outros ramos do saber, como a política e a sociologia, dados os ganchos interdisciplinares que marcam este trabalho.

De parabéns, a autora, por sua preciosa obra, a editora, por ter tido a visão de publicá-la e os leitores, pelo novo instrumento de conhecimento que está à sua disposição.

**Francisco Cavalcanti**

*Professor titular de Direito Administrativo da UFPE*

*Desembargador Federal do TRF da 5ª Região*