

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC**

**CURSO DE DIREITO**

**FLAVIA PAVEI RAMOS**

**OS ALCANCES E OS IMPEDIMENTOS DA ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE  
CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO (OSCIP) PARA GERIR RECURSOS PÚBLICOS.**

**CRICIÚMA**

**2016**

**FLAVIA PAVEI RAMOS**

**OS ALCANCES E OS IMPEDIMENTOS DA ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE  
CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO (OSCIP) PARA GERIR RECURSOS PÚBLICOS.**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado para obtenção do grau de Bacharel no curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Orientador: Prof. MSc. Maurício da Cunha Savino Filó

**CRICIÚMA**

**2016**

**FLAVIA PAVEI RAMOS**

**OS ALCANCES E OS IMPEDIMENTOS DA ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE  
CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO (OSCIP) PARA GERIR RECURSOS PÚBLICOS.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
para obtenção do Grau de Bacharel, no Curso  
de Direito da Universidade do Extremo Sul  
Catarinense, UNESC.

Criciúma, 30 de novembro de 2016.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Maurício da Cunha Savino Filó – Mestre - (UNESC) - Orientador

Prof. Maicon Henrique Aléssio - Especialista - (UNESC)

Prof<sup>a</sup>. Raquel de Souza Felício – Mestre - (UNESC)

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiro a Deus, base de tudo.

À minha mãe, Denise, que nunca mediu esforços para me dar todas as condições para que eu chegasse até aqui.

Ao meu namorado, Daniel, por toda compreensão e apoio.

Ao meu orientador, Professor Maurício da Cunha Savino Filó, pelo tempo de dedicação e paciência.

Aos demais professores e colaboradores da UNESC, que de alguma forma contribuíram para minha formação.

**“Não há nada em lugar algum, no mundo e até mesmo fora dele, que se possa pensar como sendo irrestritamente bom, a não ser tão somente uma boa vontade. Os talentos da mente, ou coragem, decisão, persistência no propósito, enquanto propriedades do temperamento são, sem dúvida, coisas boas e desejáveis sob vários aspectos, mas podem também tornar-se extremamente más e nocivas, se não é boa a vontade que deve fazer uso desses dons da natureza e cuja qualidade peculiar se chama a isso de caráter”.**

**Immanuel Kant**

## RESUMO

O trabalho teve como objetivo analisar os alcances e os impedimentos que envolvem as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público na gestão dos recursos públicos que recebem como forma de fomento do Poder Público, segundo o entendimento do Tribunal de Contas da União. Foi abordado o conceito de Administração Pública, seu regime jurídico e os princípios da legalidade e probidade administrativa. O terceiro setor foi apresentado de modo a se compreender o surgimento da OSCIP no cenário brasileiro. A Organização da Sociedade Civil de Interesse Público foi o foco do estudo, de forma que se compreendeu, no âmbito do Direito Administrativo brasileiro, o contexto o qual está inserida, seu surgimento, conceito e regime jurídico, para que se pudesse entender o modo de controle dos recursos que recebem do primeiro setor, o Estado. Por fim, foram analisados acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União referentes à gestão de recursos repassados pelo Estado à Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, dos quais se concluiu que para serem consideradas regulares as despesas efetuadas pela OSCIP, há de se realizar efetiva prestação de contas. O trabalho foi desenvolvido através do método indutivo, sendo as informações obtidas por meio de pesquisa bibliográfica. A pesquisa de acórdãos do Tribunal de Contas da União foi realizada entre os anos de 2011 e 2015.

**Palavras-chave:** Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. OSCIP. Administração Pública. Recursos públicos.

## ABSTRACT

The study analyzed the scope and impediments involving the Civil Society Organizations of Public Interest in the management of public resources they receive as a means of promoting the government, according to the understanding of the Federal Audit Court. It was discussed the concept of Public Administration, its legal system and the principles of legality and administrative probity. The third sector was presented in order to understand the emergence of OSCIP in the Brazilian scene. The Organization of Public Civil Society Interest was the focus of the study, so that it was understood in the context of the Brazilian Administrative Law, the context which it operates, its emergence, concept and legal framework, so that they could understand the way control of the money they receive from the first sector, the state. Finally, judgments were analyzed given by the EU Court of Auditors on the management of funds transferred by the State to Civil Society Organization of Public Interest, of which it was concluded that to be considered regular expenses incurred by OSCIP there to perform effective accountability. The work was developed through the inductive method, and information obtained by means of literature. The investigation of judgments of the Court of Auditors of the Union was carried out between the years of 2011 and 2015.

**Keywords:** Organization of Civil Society of Public Interest. OSCIP. Public administration. Public Money.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OSCIPs	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEU REGIME JURÍDICO .....</b>	<b>10</b>
2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	10
2.2 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	18
2.3 O PRINCÍPIO DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA .....	20
<b>3 ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO .....</b>	<b>24</b>
3.1 O TERCEIRO SETOR.....	24
3.2 LEI Nº 9.790 DE 1999 E A ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO .....	30
3.3 O REGIME JURÍDICO DA OSCIP .....	37
<b>4 OS ALCANCES E OS IMPEDIMENTOS DA ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO .....</b>	<b>41</b>
4.1 O TERMO DE PARCERIA .....	41
4.2 O CONTROLE INTERNO E EXTERNO DA OSCIP .....	45
4.3 ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	48
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>53</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>54</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente monografia abordará os alcances e impedimentos que envolvem as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público na gestão dos recursos públicos que recebem como forma de fomento do Poder Público, segundo o entendimento do Tribunal de Contas da União.

Para tanto, a pesquisa se inicia com o estudo da Administração Pública, tendo em vista que é com essa que a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público forma vínculo jurídico para implementar serviços de relevante interesse público. Desse modo, no segundo capítulo, serão estudados o conceito de Administração Pública e o regime jurídico ao qual está vinculada.

Serão estudados, ainda, os princípios da legalidade e da probidade administrativa, uma vez que tais princípios são relevantes para o desenvolvimento da pesquisa, pois tratam, respectivamente, da obrigatória observância da lei na conduta do administrador e do dever de probidade que esse está vinculado.

Posteriormente, no terceiro capítulo, analisar-se-á o terceiro setor a fim de que se proporcione a compreensão de sua evolução histórica e conceituação. Analisar-se-á, também, a Lei nº 9.790 de 1999 e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de forma que será exposto, no âmbito do Direito Administrativo brasileiro, seu contexto, surgimento e regime jurídico.

No quarto capítulo, verificar-se-ão o vínculo jurídico o qual instrumentaliza a parceria entre a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e o modo previsto em lei do controle dos recursos que essas recebem do Poder Público parceiro.

Ao final do quarto capítulo, verificar-se-ão acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União, a fim de que se possa analisar o entendimento desse órgão de fiscalização das finanças públicas no que se refere à gestão e prestação de contas dos recursos públicos realizadas pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

O método de pesquisa a ser utilizado será o indutivo, com pesquisa teórica e qualitativa com emprego de material bibliográfico, documentos legais e coleta de acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União.

## 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEU REGIME JURÍDICO

A Administração Pública configura uma das peças centrais para o desenvolvimento desta pesquisa. Assim, no decorrer deste capítulo, abordar-se-á, inicialmente, conceituações sobre o tema e determinadas características relevantes para a introdução do trabalho. Após, expõe-se o regime jurídico o qual está a Administração Pública vinculada, destacando-se os princípios da legalidade e probidade administrativa, cujos papéis são significativos no âmbito do Direito Administrativo.

### 2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Tendo em vista a relevância da expressão Administração Pública, bem como, seu amplo sentido, traz-se conceituações e compreensões doutrinárias a fim de propiciar uma melhor introdução e fundamentação ao mérito da pesquisa.

Assim, pode-se, inicialmente, expor que a Administração Pública, no entendimento de Meirelles (2013, p. 86), é conceito raro a ser definido com precisão, dada sua amplitude de alcance, assim como os diferentes campos em que se desenvolve a atividade administrativa. No entanto, o mesmo autor acresce na busca pela definição, afirmando que “a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas” (MEIRELLES, 2013, p. 66).

Conforme, ainda, o autor anteriormente citado (MEIRELLES, 2013, p. 87), não somente os órgãos pertinentes ao Poder Público estão inseridos no extensivo conceito de Administração Pública, mas também instituições e empresas particulares que contribuem no desempenho de atividades de utilidade pública e interesse coletivo, além das entidades paraestatais.

Cretella Júnior (1987, p. 26) agrega à expressão em comentário que “a Administração Pública é uma das funções do Estado que tem por objetivo direito e imediato a satisfação das necessidades públicas através de atos concretos, dentro da ordem jurídica e de acordo com os fins da lei”.

Acrescenta-se o conhecimento da Medauar (2009, p. 46) acerca do tema proposto, pois trata da Administração Pública sob os aspectos funcional e organizacional. Assim, ao descrever como se compõem tais divisões, a autora, sobre

o primeiro aspecto, sustenta que no aspecto funcional, a Administração Pública é o conjunto, organização e realização de atividades que têm por finalidade produzir serviços úteis para a população.

Posteriormente, Medauar (2009, p. 46) explana sua compreensão a respeito do segundo aspecto da Administração Pública, qual seja o organizacional, - afirmando que tal ângulo apresenta-se como conjunto de órgãos e entes estatais, em forma de estrutura articulada, que produzem as atividades englobadas pelo aspecto funcional da Administração Pública.

Ainda que com nomenclatura diversa, Di Pietro (2014, p. 50) se aproxima um tanto em seus dois sentidos utilizados para fragmentar a expressão Administração Pública.

Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa.

Em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo (DI PIETRO, 2014, p. 50).

Destaca-se, aqui, a relevância do sentido organizacional, formal, subjetivo ou, ainda, orgânico para a atual pesquisa, posto que, como visto, refere-se à Administração Pública como incorporadora de conjuntos de pessoas, públicas e privadas, e de órgãos que exercitam a atividade administrativa.

Melhor exprime tal sentido subjetivo Justen Filho (2014, p. 266):

A Administração Pública, na acepção subjetiva, é integrada não apenas por pessoas jurídicas, mas também por órgãos e estruturas estatais e não dotadas de personalidade jurídica autônoma. Abrange, ainda, as entidades e órgãos públicos que exercitam atividade administrativa pública estatal e que formam e exteriorizam a vontade do Estado-Administração. Para tais efeitos, essas entidades e órgãos são investidos em poderes, deveres e direitos e outras situações jurídicas de cunho ativo ou passivo. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 266).

Em que pesem os conceitos acima expostos, Medauar, ao finalizar o pensamento em discussão, assemelha-se ao ponto de vista de Meirelles no tocante à dificuldade de precisar definição para a Administração Pública, pois afirma que “a Administração Pública se deixa descrever, mas não se deixa definir, sobretudo, ante

sua complexidade e o caráter multiforme de suas atuações” (MEDAUAR, 2009, p. 47).

Cumprido expor, também, que a Administração Pública, no seu sentido subjetivo, pode ser classificada em Administração Direta e Administração Indireta. A primeira expressão traduz-se como o conjunto de órgãos que integram a estrutura interna da Administração, isto é, tais órgãos são a própria estrutura da Administração Pública (CARVALHO FILHO, 2013, pp. 453-455).

De acordo com Justen Filho (2014, p. 274), “utiliza-se a expressão Administração direta para indicar o ente político que, por determinação constitucional, é o titular da função administrativa”.

Para Di Pietro (2014, p. 58), a Administração Direta é compreendida por “[...] todos os órgãos integrantes das pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), aos quais a lei confere o exercício de funções administrativas”.

Por outro lado, a Administração Direta pode atribuir parte de sua competência administrativa a entes criados por lei ou mediante autorização legal. Tais entes são meramente administrativos e compreendidos pela Administração Indireta. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 274). Isso se dá, pois a lei opta pela execução indireta da atividade administrativa, transferindo-a aos entes da Administração Indireta (DI PIETRO, 2014, p. 58).

Assim, os entes que compõem a Administração Indireta vinculam-se “[...] às pessoas políticas da federação, na qual está a respectiva administração direta” (CARVALHO FILHO, 2013, p. 459).

A organização político-administrativa instituída pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, precisamente no art. 2º<sup>1</sup>, admite a existência dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Assim, após a análise de conceituações de Administração Pública, cumpre evidenciar que a função administrativa foco desse segmento é a compreendida na função estatal preponderante que possui o Poder Executivo, uma vez que também os Poderes Legislativo e Judiciário “desempenham funções de natureza administrativa, ainda que seja para fins de organizar sua estrutura interna” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 119).

---

<sup>1</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (BRASIL, 2016a).

Portanto, dentre as funções do Estado, a função administrativa que desempenha o Poder Executivo, nos dizeres de Mello (2013, p. 36) assim pode-se descrever:

Função administrativa é a função que o Estado, ou quem lhe faça as vezes, exerce na intimidade de uma estrutura e regime hierárquicos e que no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de ser desempenhada mediante comportamentos infralegais ou, excepcionalmente, infraconstitucionais, submissos todos a controle de legalidade pelo Poder Judiciário.

Diante dessa conceituação do autor, observa-se que a função administrativa é, de forma elementar, a conexão entre os aspectos subjetivo e objetivo da Administração Pública, conforme exposto anteriormente. Isto é, a estrutura e a atividade da Administração Pública constituem, juntas, a função administrativa.

Ademais, segundo o conteúdo da mesma citação (MELLO, 2013, p. 36), a função administrativa estatal ocorre de forma submissa ao regime jurídico administrativo, cuja composição, conforme demonstrar-se-á a diante, é de normas e princípios voltados à Administração Pública.

A consideração de Justen Filho aprimora o desenvolvimento da reflexão, pois acrescenta que “para desempenhar a função e a atividade administrativa estatais, são criadas estruturas organizacionais indicadas por meio da expressão Administração Pública” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 265).

Justen Filho (2014, p. 126) sustenta, ainda, que a função administrativa é realizada por meio da atividade administrativa, pois essa última é a série de condutas que concretizam a função administrativa e, conseqüentemente, o cumprimento das competências estatais.

Carvalho Filho (2013, pp. 452-453) entende a função administrativa como a mais ampla das funções estatais, pois através dela o Estado gerencia seus interesses e da coletividade. Afirma, ainda, que se pode denominar função residual, pois abrange todos os interesses que não são, predominantemente, voltados a legislação e jurisdição.

A função administrativa, conforme Bandeira de Mello (2011, p.100), existe quando alguém está investido no dever de satisfazer dadas finalidades em prol do interesse coletivo, necessitando, para tanto, manejar poderes requeridos para suprir

tais fins. E observa, também, referido autor que “quem exerce função administrativa está adstrito a satisfazer interesses públicos, ou seja, interesses de outrem: a coletividade” (MELLO, 2011, p. 100).

Destaca-se o pensamento de Medauar (2009, p. 32) para amarrar os assuntos até aqui discorridos, pois a autora considera que as atividades da Administração Pública adquiriram maiores dimensões e, conseqüentemente, tornam-se cada vez mais fundamentais para a coletividade. As condutas da Administração Pública condicionam, entre outros, relações econômicas e sociais, desse modo, detêm responsabilidade de assegurar a efetivação dos direitos fundamentais.

Ante o exposto, compreende-se a completude dos conceitos e, principalmente, as atribuições que possuem a Administração Pública para a consecução dos objetivos previstos na Constituição.

Necessário se faz discorrer sobre o regime jurídico da Administração Pública.

Disciplina jurídica autônoma é aquela que, nos dizeres de Mello (2013, p. 53), é detentora de um conjunto de regras e princípios que lhe são peculiares. Assim, no ramo do Direito Administrativo, a relação de coerência e unidade entre normas e princípios próprios é o que constitui o regime jurídico-administrativo.

O regime jurídico da Administração Pública, segundo Di Pietro (2014, pp. 61-63), indica quais regimes de direito público e privado se insere a Administração Pública. Já o regime jurídico-administrativo sugere determinadas prerrogativas e restrições as quais está diretamente ligada a Administração Pública. A autora acrescenta, ainda, que tais prerrogativas e restrições pertencentes ao regime jurídico-administrativo são indicadas, em sua maioria, por meio de princípios do direito público, em especial, do Direito Administrativo.

Moraes (2007, p. 70), a fim de conceituar o Direito Administrativo, considera:

O Direito Administrativo pode ser definido como o ramo do Direito Público que concentra os princípios e as normas jurídicas regentes dos órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública em todos os seus níveis, bem como, regente das atividades públicas direcionadas a realizar os fins almejados pelo Estado.

A Administração Pública, na sua atuação, é regida, além das normas específicas, que podem alterar de uma matéria para outra, pelas normas gerais.

Essas normas gerais são princípios do Direito Administrativo (MEDAUAR, 2010, p. 125).

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 37<sup>2</sup>, preceitua que a Administração Pública obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. São esses, portanto, os princípios constitucionais da Administração Pública (MORAES, 2007, p. 81).

Ao adentrar-se, pois, nos princípios componentes do regime jurídico-administrativo, Mello (2013, p. 55-56), considera como “pedras-de-toque” do regime em questão os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado, bem como, da indisponibilidade, pela Administração Pública, dos interesses públicos, ainda que não estejam explícitos no já citado art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Segundo o autor, o ordenamento do Direito Administrativo se constrói e se delinea em função dos referidos princípios, o que resulta na sua importância.

Diante da inegável relação existente entre a supremacia e a indisponibilidade do interesse público, Maffini (2006, p. 38) agrega que o interesse público é conceito essencial e pilar básico no âmbito do Direito Administrativo, uma vez que sua satisfação é a finalidade da função administrativa estatal. Acresce, também, o autor, que o interesse público é um dos vetores do regime jurídico-administrativo.

Di Pietro (2014, p. 62), diferentemente de Mello, considera como fundamentos da Administração Pública os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o particular. Assinala, ainda, que referidos princípios, embora não restritos do Direito Administrativo, são base para a construção dos demais.

Assim, o princípio da supremacia do interesse público, nos dizeres de Meirelles (2013, p. 110), visa atender o interesse geral em detrimento dos interesses individuais. Meirelles considera que “a primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral, ou seja, da coletividade”.

---

<sup>2</sup> Art. 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 e, também, ao seguinte: [...] (BRASIL, 2016a).



Maffini (2006, p. 43) não afirma que os interesses públicos sempre se sobrepõem aos interesses privados. O autor sopesa que os interesses privados podem ser atendidos pela Administração Pública desde que coincidentes com os interesses públicos.

Diante disso, o princípio da indisponibilidade do interesse público, conforme Meirelles (2013, p. 110), decorre princípio da supremacia do interesse público. É defeso à Administração Pública dispor livremente do interesse coletivo, menos ainda, renunciar poderes que lhe conferiu a lei para tutelá-lo.

Inicia-se, portanto, a conceituação dos princípios constitucionais do regime jurídico-administrativo.

O princípio da legalidade, que será abordado detalhadamente no item seguinte, nas palavras de Moraes (2007, p. 82), é aplicado à Administração Pública de forma rigorosa, pois o administrador público é impedido de incidir sua vontade subjetiva sobre os atos administrativos<sup>3</sup> que pratica. Referido princípio informa que só pode o administrador operar mediante leis e normas pertinentes que assim o autorizem de forma expressa. Atuar na omissão da lei, isto é, agir sem determinada previsão legal, também é vedado.

Medauar (2010, p. 127) acrescenta que a Administração Pública não se sujeita apenas às leis formais provenientes do Legislativo. A compreensão do princípio da legalidade deve abranger, também, os preceitos fundamentais do Estado Democrático de Direito, conforme o art. 1<sup>o</sup><sup>4</sup> da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O princípio da impessoalidade, segundo Meirelles (2013, p. 95), assemelha-se ao princípio da finalidade, “o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal”. Defende, também, o autor, que o interesse público é, portanto, objeto certo e inafastável da finalidade do ato do administrador, e não pode representar fim diverso daquele previsto em lei.

---

<sup>3</sup> Dentre as classificações dos atos administrativos, tem-se ato administrativo vinculado, o qual é praticado conforme o único comportamento que a lei prescreve à Administração Pública; e o ato administrativo discricionário, cuja prática pela Administração Pública ocorre dentre um dos comportamentos prescritos pela lei, atos esses escolhidos por critério de conveniência e oportunidade (GASPARINI, 2012, pp. 148-149)

<sup>4</sup> Art. 1<sup>o</sup> A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.  
Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 2016a)

Maffini (2006, p. 46), ao apreciar o princípio da impessoalidade, afirma que, em sentido geral ou amplo, “a Administração Pública deve agir de modo a desconsiderar as características pessoais dos administrados, destinatários da função administrativa, e dos administradores. Agrega, ainda, que do referido princípio, pode-se retirar, de forma harmônica, outros sentidos, quais sejam o da isonomia, imparcialidade, vedação da promoção pessoal dos administradores (MAFFINI, 2006, pp. 47-49).

“O princípio da moralidade administrativa é de difícil expressão verbal” (MEDAUAR, 2010, p. 130), até mesmo o significado jurídico mínimo de moralidade administrativa é tarefa difícil (MAFFINI, 2006, p. 49).

Para Moraes (2007, p. 84), em razão do princípio da moralidade administrativa, ao administrador não é suficiente agir tão somente de acordo com a lei. Deve ele atuar em nome de princípios éticos de razoabilidade e justiça, uma vez que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz a moralidade como pressuposto essencial para os atos administrativos.

Pires (2013, p. 04) afirma que o administrador, ao atuar, deve prezar pelo elemento ético da sua conduta e distinguir o honesto do desonesto.

Pode-se dizer que a moralidade administrativa idealiza um estado de honestidade na Administração Pública, o que importa em boa-fé, probidade, lealdade, transparência (MAFFINI, 2006, p. 50).

Justen Filho (2014, p. 46), acerca do princípio da publicidade, discorre:

O princípio da publicidade impõe que todos os atos do procedimento sejam previamente levados ao conhecimento público, que a prática de tais atos se faça na presença de qualquer interessado e que o conteúdo do procedimento possa ser conhecido por qualquer um.

Em nome do princípio da publicidade, todos os atos da Administração Pública devem, em regra, ser amplamente divulgados, pois é em razão do interesse público que não se justifica o sigilo. No entanto, na existência de conflito entre a defesa da intimidade individual e o interesse social, a ressalva da aplicação do referido princípio decorre de previsão legal, fundamentado mediante o art. 5º, X e

LX<sup>5</sup> da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (DI PIETRO, 2014, p. 72-73).

Por último, e não menos importante, tem-se o princípio da eficiência, o qual Mello (2013, p. 125) denomina de princípio da boa administração. Afirma o autor que a eficiência está diretamente relacionada com a legalidade, pois não pode o administrador primar por aquela de modo a ignorar o que impõem as normas.

Conforme Falzone (apud MELLO, 2013, p. 125), a atividade administrativa deve ocorrer “do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançado, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto”.

O princípio da eficiência, nos dizeres de Garcia (2008, p. 54), alude que a atividade estatal deve acontecer por meio de parâmetros econômicos e céleres, além disso, deve a Administração Pública utilizar-se adequadamente dos recursos disponíveis, a fim de configurar um melhor resultado aos administrados.

Expôs-se, portanto, em breve síntese, os princípios norteadores do regime jurídico-administrativo.

Diante da não codificação do Direito Administrativo, “os princípios sempre representam papel relevante nesse ramo do direito, permitindo à Administração e ao Judiciário estabelecer o necessário equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração” (DI PIETRO, 2014, p. 64).

## 2.2 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O princípio da legalidade, por estar inserido no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conforme dito anteriormente, é, portanto, um princípio constitucional da Administração Pública (MORAES, 2007, p. 81).

Na concepção originária, segundo Medauar (2010, p. 127), o princípio da legalidade estava vinculado à ideia de oposição ao período absolutista e expressava, desse modo, o sentido da supremacia da lei sobre as práticas da

---

<sup>5</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; [...]

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem; [...] (BRASIL, 2016a).

Administração Pública, com a finalidade evitar a predominância da incerta vontade do monarca sobre os administrados.

No entanto, ainda que a Administração Pública operasse em conformidade com a lei, de modo a traduzir certeza da limitação de seu poder, houve um desvirtuamento, o qual Medauar (2010, p. 127) denomina de legalismo ou legalidade formal. Culminou-se na consagração da legalidade, isto é, as leis eram concebidas como justas apenas por serem leis, independente do seu conteúdo, pois prezava-se por um formalismo excessivo (MEDAUAR, 2010, p. 127).

A legalidade estrita era o único meio de validação das práticas da Administração Pública, isto é, a validade da ação administrativa estava diretamente ligada ao mero cumprimento literal da lei (MAFFINI, 2006, p. 45).

Diante desse contexto, Medauar (2010, pp. 127-128) afirma que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 buscou consolidar a interpretação do princípio da legalidade para não somente a observância da lei formal, mas também dos preceitos de Estado Democrático de Direito, conforme seu art. 1º e os demais preceitos fundamentais que norteiam o ordenamento jurídico.

Di Pietro (2014, p. 29) também aborda que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 buscou uma compreensão mais ampla para o princípio da legalidade, onde o Estado Democrático de Direito vincule a lei aos ideais de justiça e valores implícitos e explícitos da Constituição, ao invés de ser a norma pensada somente em seu aspecto formal.

Assim, especialmente após a entrada em vigor da Constituição de 1988, a doutrina e a jurisprudência vêm reconhecendo o sentido amplo da legalidade administrativa, e não apenas aquela da primazia da lei e do Direito (MAFFINI, 2006, p. 45).

Maffini (2006, p. 46) informa que a referida mudança de perspectiva da legalidade não importa em sua total desobservância, importa, pois, que a leitura estrita da lei não seja a única medida adotada a fim de validar as práticas da Administração Pública.

Além de atender às normas legais pertinentes, acrescenta Meirelles (2013, p. 91), o administrador público deve valer-se de moralidade e finalidade administrativas para conceder legitimidade a atuação. Para tanto, o autor sustenta que “administração legítima só é aquela que se reveste de legalidade e probidade

administrativas, no sentido de que tanto atende às exigências da lei como se conforma com os preceitos da instituição pública”.

O ato de executar uma regra compreende satisfazer seu propósito, por isso, “só se cumpre a legalidade quando se atende a sua finalidade”, qual seja a satisfação do interesse público (MELLO, 2013, p. 80).

Garcia (2008, p. 64), sobre o assunto, sustenta que “os atos administrativos devem ser praticados com estrita observância dos pressupostos legais, o que, por óbvio, abrange as regras e princípios que defluem do sistema”.

Diante do exposto, Meirelles (2013, p. 90) conclui que a atuação da Administração Pública deve acontecer mediante a lei, assim como, mediante os demais princípios do regime jurídico-administrativo, pois não se atende ao princípio da legalidade apenas com a fria observância da lei. É necessário compreendê-la e aplica-la na sua letra e espírito, de forma que a legalidade se associe a honestidade, conveniência e interesse social.

### 2.3 O PRINCÍPIO DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA

Associado ao já brevemente mencionado princípio da moralidade administrativa, o princípio da probidade administrativa traduz-se na proibição de atos desonestos ou desleais no âmbito da Administração Pública. Diante dele, exige-se dos administradores devidas cautelas a fim de que, nas suas respectivas atividades, não ultrapassem os limites impostos pelo ordenamento (FREITAS, 1996, p. 5).

A distinção entre os princípios da moralidade administrativa e da probidade administrativa não se traduz como tarefa simples, segundo Di Pietro (2014, pp. 899-901). A autora afirma que, à rigor, as expressões se equivalem, visto que tratam, essencialmente, sobre honestidade na Administração Pública.

Silva (2011, p. 670) considera que o administrador público, ao servir a Administração Pública, tem o dever de agir com honestidade e, ao realizar suas funções, deve opor-se ao proveito pessoal, ou de terceiros, das facilidades e poderes que daquela função decorrem. Assim, o desrespeito a esse dever caracteriza a improbidade administrativa, a qual Silva (2011, p. 670) denomina de “imoralidade administrativa qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem”.

Garcia (2008, pp. 46-47), por sua vez, defende que, embora muitos autores compreendam o princípio da probidade como mera especificação do princípio da moralidade administrativa, aquele jamais será delimitada apenas por esse. O autor acrescenta que “a improbidade não está sobreposta à imoralidade, trata-se de conceito mais amplo que abarca não só componentes morais como também os demais princípios regentes da atividade estatal” (GARCIA, 2008, p. 105).

Miranda (2006, p. 110) também afirma que o desrespeito da probidade administrativa no decorrer das atividades da Administração acarreta não somente na violação do princípio da moralidade, mas também de princípios fundamentais do Direito Administrativo, quais sejam o da supremacia do interesse público sobre o privado e o da indisponibilidade, pela Administração Pública, dos interesses públicos. Assim, conforme o autor, a não observância do princípio da probidade acarreta na inversão da ordem de prevalência do interesse público sobre o privado, bem como, na livre disposição e apropriação dos interesses coletivos por parte do administrador.

A probidade deriva da moralidade administrativa, uma vez que aquela é uma espécie dessa, segundo Osório (2007, p. 89). A moral administrativa é, portanto, fonte do dever de probidade, o qual também decorre da ética peculiar do setor público.

Miranda (2006, p. 112) assim descreve a conduta do agente administrativo diante o princípio da probidade:

Agir com probidade administrativa é o exercício de qualquer função pública com honestidade, moralidade e eficiência, abstendo-se, portanto, do abuso das prerrogativas inerentes ao mandato, cargo, emprego ou função pública para angariar vantagem ilícita (econômica ou não) para si ou para outrem, bem como de praticar condutas imprudentes graves que comprometam o bom funcionamento da administração.

O dever de probidade, conforme Meirelles (2013, p. 1150) é elemento condicionante para a legitimidade dos atos do administrador público, pois a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê meios de coibição aos atos de improbidade administrativa em seu art. 37, § 4<sup>o</sup>.

---

<sup>6</sup> § 4<sup>o</sup>. Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (BRASIL, 2016a)

Assim sendo, a Lei Federal nº 8.429 de 02 de junho 1992<sup>7</sup> regulamentou o dispositivo citado e instituiu a tipificação dos atos de improbidade, além de determinar respectivas sanções (BRASIL, 2015b).

Meirelles (2013, p. 115), ao expressar sua compreensão sobre a referida Lei da Improbidade Administrativa, expõe que há três espécies de atos puníveis, quais sejam “a) os que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); b) os que causam prejuízo ao Erário (art. 10); e c) os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11)”.

Percebe-se, diante disso, que ainda quando não se verifique o enriquecimento ilícito ou o dano material, a violação de princípios pode e deve ser considerada, por si só, apta para caracterizar a ofensa ao princípio da probidade administrativa (FREITAS, 1996, p. 05).

Na concepção de Moraes (2007, p. 339), “a Lei de Improbidade, portanto, não pune a mera ilegalidade, mas sim a conduta ilegal ou imoral do agente público, e de todo aquele que o auxilie, voltada para a corrupção”.

Moraes (2007, p. 341) ressalta, ainda, que a lei em comento possui natureza civil e que, portanto, a responsabilização civil por ato de improbidade administrativa não obsta possível responsabilização penal derivada da mesma conduta, uma vez que o dispositivo constitucional assim reserva expressamente.

Defende Osório (2007, p. 306) que o dever de probidade dos agentes públicos ao desempenhar a atividade administrativa está, portanto, fundado em todo ordenamento que tutela a Administração Pública, onde estão incluídos princípios implícitos e explícitos, valores e regras. Diante disso, “o discurso de ataque à improbidade é, e deve ser, simultaneamente, o discurso de defesa dos direitos fundamentais atingidos pelo ato ímprobo, direta ou indiretamente” (OSÓRIO, 2007, p. 311).

Ante todo o exposto, tem-se que o dever de probidade, ainda que implícito na Constituição de 1988, é como tal reconhecido dentro do regime jurídico-administrativo e amplamente relacionado ao princípio da legalidade, tendo em vista que o disposto no art. 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil

---

<sup>7</sup> Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências (BRASIL, 2016b).

de 1988, bem como, na Lei 8.429/1992 conduzem a atuação dos agentes administrativos.



### 3 ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO

No decorrer deste capítulo, abordar-se-á o contexto o qual se encontram inseridas as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), seu surgimento, conceito e requisitos, o regime jurídico o qual está vinculada a OSCIP, assim como o seu instrumento de vínculo com o Poder Público.

#### 3.1 O TERCEIRO SETOR

Previamente aos fundamentais conceitos que o terceiro setor compreende, faz-se oportuna a anterior apresentação de sua acepção histórica no Brasil.

Falconer e Vilela (2001, pp. 27-28) afirmam que, apesar de tratar-se de um termo recente no país, não indica, por isso, um novo setor. Conforme, ainda, os citados autores, o terceiro setor tem suas origens remotas no século XVI, período colonial brasileiro, mais precisamente nas redes de serviços assistenciais da Igreja Católica, tais como as Santas Casas de Misericórdia, uma vez que inexistia separação formal entre Estado e Igreja até a proclamação da República.

No entanto, a expressão terceiro setor, conforme Nóbrega (2013, p 25), assim passou a ser designada apenas a partir do ano de 1990, apesar de indicar um espaço detentor de elos históricos influenciados pela Igreja Católica na defesa da solidariedade social, e pelo protestantismo, ao evocar a responsabilidade individual do cristão.

Apenas no século XX, segundo Mânica (2006, p. 27), o contexto do terceiro setor sofreu considerável alteração, tendo em vista que a industrialização e urbanização somadas à ausência de legislação trabalhista causaram o surgimento de associações de autoajuda para o propósito de prestar assistência aos trabalhadores em casos danos provenientes da relação de trabalho.

Ainda conforme o autor (MÂNICA, 2006, p. 28), as entidades prestadoras de serviço de interesse público, desde o final de 1920, recebiam, por meio de pedidos dirigidos ao Presidente da República, auxílios do Estado, o qual os concedia mediante critérios imprecisos. No entanto, a partir da criação da Caixa de

Subvenções<sup>8</sup>, em 1931, referidos critérios foram estabelecidos e, então, o Ministério da Justiça tornou a analisar e fiscalizar os requerimentos anteriormente destinados ao Presidente da República.

Segundo Carvalho (2006, p. 20), a partir da Constituição de 1934, o Estado assume o papel de Estado Social e, diante disso, conta com a atuação das entidades sem fins lucrativos para implementarem as políticas públicas. Após, em 1935, é criada a Lei n. 91, de 28 de agosto de 1935<sup>9</sup> que declarou a utilidade pública dessas entidades.

Mais tarde, em 1938, a criação do Conselho Nacional do Serviço Social<sup>10</sup> consolidou a aliança entre o Estado e as entidades prestadoras de serviço público nas áreas de assistência social, saúde e educação (MÂNICA, 2006, p. 29).

Paes (2000, p. 63) afirma que o regime militar instaurado em 1964 se revelou fonte de estímulo para o desenvolvimento do terceiro setor no País, tendo em vista que a partir daí, pela primeira vez, houve uma ascensão considerável da articulação de associações civis, o que foi determinante para os trabalhos da Assembleia Constituinte de 1988.

Assim, foi através da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que, “pela primeira vez de maneira expressa<sup>11</sup>, atribuiu-se também à sociedade civil, por meio de organizações privadas sem fins lucrativos, o dever de contribuir para a consecução dos objetivos do Estado brasileiro” (MÂNICA, 2006, p. 31).

Tourinho (2010, p. 324) traz que, além do já mencionado, a Reforma Administrativa Brasileira iniciada no ano de 1990 igualmente contribuiu para a participação da iniciativa privada em áreas de interesse público, veja-se:

Dentre os objetivos principais do referido programa, incluiu-se a alteração da posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público. Houve a redução expressiva das estruturas públicas de intervenção direta na ordem

---

<sup>8</sup> As Caixas de Subvenções foram criadas por meio do Decreto Lei n. 20.351, de 31 de agosto de 1931 que possui a seguinte ementa: *Crêa a Caixa de Subvenções, destinada a auxiliar estabelecimentos de caridade, de ensino técnico e os serviços de nacionalização do ensino* (BRASIL, 2016c)

<sup>9</sup> Referida lei determinava regras pelas quais eram as sociedades declaradas de utilidade pública. No entanto, foi revogada expressamente pela Lei n. 13.204, de 2015 (BRASIL, 2016d).

<sup>10</sup> Decreto Lei n. 525, de 1º de julho de 1938. Ementa: *Institue o Conselho Nacional de Serviço Social e fixa as bases da organização do serviço social em todo o país* (BRASIL, 2016e).

<sup>11</sup> São, dentre outros, os dispositivos constitucionais: art. 199 § 1º; art. 204, I; art. 205; art. 213, I e II; art. 216 § 1º, art. 227 § 1º (BRASIL, 2016a).

econômica, passando o Estado a exercer função de regulação e de fiscalização dos serviços públicos transferidos à iniciativa privada e das atividades econômicas sensíveis à sociedade. (TOURINHO, 2010, p. 324)

Assim, o novo contexto estatal, conforme cita a autora (TOURINHO, 2010, pp. 324-325), caminhou para um setor público não-estatal, pois a realização de serviços isentos de cunho econômico e não relacionados com o exercício de poder do Estado, ainda que subsidiados por esse, foram entregues ao terceiro setor. Desse modo, “como vantagens, apresenta-se a atuação com maior autonomia e flexibilidade, garantindo uma maior eficiência na prestação de tais serviços, com ênfase nos resultados.

De acordo com Mânica (2006, p. 32-33), o Plano de Reforma do Estado<sup>12</sup> justifica a expressão “setor público não-estatal” de forma que setor público refere-se às entidades ali compreendidas desempenham serviços de interesse público, e não-estatal, pois não incorporam a estrutura organizacional administrativa do Estado.

Assim, tem-se que a ascensão do terceiro setor causou alterações na disposição entre Estado e mercado, assim como, no modo de atividade do cidadão na esfera pública, o que provocou a “ampliação do conceito de público como não exclusivamente sinônimo de estatal: “público não-estatal” (FALCONER, 1999, p. 01)

Di Pietro (2014, p. 566), da mesma forma, compreende que tais entidades são públicas, pois “prestam atividade de interesse público, e não estatais porque não integram a Administração Pública, Direta ou Indireta”.

No âmbito do legislativo, foram criadas a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998<sup>13</sup>, que instituiu as Organizações Sociais, e a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999<sup>14</sup>, criadora das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), um dos objetos centrais dessa pesquisa que será abordado adiante.

Segundo Oliveira e Romão (2006, p. 27), é devido a atribuição da responsabilidade às iniciativas privadas acerca da execução de políticas sociais “que

---

<sup>12</sup> O Plano Diretor da Reforma do Estado foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em 21 de setembro de 1995 (MÂNICA, 2006, p. 32-33).

<sup>13</sup> Ementa: 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 (BRASIL, 2016f).

<sup>14</sup> Ementa: 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 (BRASIL, 2016g).

dá a nota do desenvolvimento do terceiro setor e que permite seja formulado conceito jurídico a respeito do tema” (OLIVEIRA; ROMÃO, 2006, p. 27).

Apresentado, portanto, sua acepção histórica, passa-se ao conceito de terceiro setor.

A expressão terceiro setor, de acordo com Modesto (2012, p. 246), inadmite apenas uma interpretação. Ademais, da análise do termo, supõe-se a existência de um primeiro e segundo setores, onde aquele refere-se, conforme Justen Filho (2014, p. 329), ao Estado propriamente dito e este, à iniciativa privada, direcionada a exploração econômica de finalidade lucrativa.

Contudo, antes de adentrar-se às conceituações do terceiro setor, é imprescindível trazer uma concepção acerca da sociedade civil oportuna para a pesquisa. Assim, Soares-Baptista (2006, pp. 43-44) traz que a “sociedade civil é vista como um conjunto de cidadãos organizados, que vai se posicionar como um intermediário entre o mercado e o Estado e se proclamar como interlocutor dos cidadãos em geral, nas mais variadas causas”. O terceiro setor e sociedade civil não se equivalem, haja vista que aquele é apenas uma das dimensões deste.

Assim, “as organizações que integram o terceiro setor são expressões parciais da sociedade civil”, em que essa é esfera mais ampla (VASCONCELOS; COSTA, 2009, p. 172).

Dito isso, as autoras Vasconcelos e Costa (2009, p. 170) interpretam que o terceiro setor sofre de imprecisão conceitual devido às divergências quanto a sua função no contexto em que ascendeu, o que resulta, assim, em diferentes compreensões que permeiam o assunto.

Entretanto, para Albuquerque (2008, p. 23), o conceito clássico de terceiro setor é aquele que se opõe ao denominado primeiro setor, que é o Estado, e ao segundo setor, mercado, por englobar entidades que não teriam por finalidade auferir lucros e sim a execução de um interesse social.

Assim sendo, para Nóbrega (2013, p. 31), o terceiro setor não deve abarcar, de forma residual, todas as espécies de instituições sem fins lucrativos que não se enquadram no primeiro setor, Estado, e segundo setor, mercado. A autora expõe que o terceiro setor, por vezes, é compreendido em sentido amplo, de forma que engloba todas as entidades sem fins lucrativos independentemente dos beneficiários pretendidos. No entanto, sob a perspectiva da autora (NÓBREGA, 2013, p. 33), ao passo que o terceiro setor afasta-se dos referidos caráter residual e

sentido amplo, torna-se um “segmento específico, em que se encontra o setor público não-estatal, ou seja, organizações concebidas pela sociedade civil para a promoção de interesses gerais, que trabalham num espaço público, sem integrarem com a estrutura institucional do Estado”.

Mânica (2006, p. 20) partilha do mesmo entendimento da autora anteriormente mencionada, pois afirma que adotar, para o terceiro setor, a compreensão de que esse abrange a totalidade das entidades sem fins lucrativos é inútil, uma vez que, tendo em vista serem distintos os objetivos e interesses da categoria, essa não estaria sujeita a um regime jurídico comum. Assim, segundo Mânica, o terceiro setor equivale a entes privados com características definidas.

Além disso, sobre esse setor, o autor acrescenta:

Atua com objetivo não egoístico do proveito próprio, mas com objetivo de colaborar com o interesse geral da sociedade (finalidade pública). Nesse raciocínio, portanto, partindo da dicotomia público/privado, pode-se verificar que as entidades de fins coletivos restritos aos seus integrantes não fazem parte do terceiro setor, pois sua atividade é voltada não para o público, mas para o privado (MÂNICA, 2006, p. 21).

Ademais, conforme a Nóbrega (2013, p. 33), é necessário reconhecer o sentido estrito do conceito de terceiro setor, pois, apenas a partir disso “o Estado passa a determinar a natureza de suas relações com tal segmento, concedendo títulos jurídicos apenas aos entes que provam sua dedicação ao interesse público”.

Di Pietro (2014, p. 566), conceitua o terceiro setor como conjunto constituído por “pessoas privadas que exercem função típica (embora não exclusiva do Estado) como as de amparo aos hipossuficientes, de assistência social, de formação profissional”.

O terceiro setor, nas palavras de Santos (1999, p. 17), é um “[...] conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam a fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais”.

Extraí-se, também, dos pensamentos de Mânica (2005, p. 65) que a conceituação de terceiro setor se revela como o conjunto de pessoas jurídicas de direito privado existentes em decorrência da vigência de leis civis, que as instituem

na qualidade de associação ou fundação, para então promover o exercício de direitos garantidos pela Constituição ou, ainda, prestar serviços de interesse público.

Assim, segundo Moreira (2002, p. 312), o terceiro setor “[...] é um setor híbrido da economia, em que as pessoas privadas organizam-se com o intuito de exercer atividades públicas e não-lucrativas”.

Nas palavras de Paes, (2012, pp. 18-19):

[...] configuram-se como organizações do Terceiro Setor, ou ONGs – Organizações Não-Governamentais, as entidades de interesse social sem fins lucrativos, como as associações, e as fundações de direito privado, com autonomia e administração própria, cujo objetivo é o atendimento de alguma necessidade social ou a defesa de direitos difusos ou emergentes.

Segundo Tourinho (2010, p. 327) são as principais entidades componentes do terceiro setor as Organizações Sociais<sup>15</sup>, as entidades de apoio<sup>16</sup>, os serviços sociais autônomos<sup>17</sup>, as Organizações da Sociedade Civil<sup>18</sup> e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público<sup>19</sup>, tema central dessa pesquisa.

Por fim, Marrafon (2016) afirma que as parcerias entre a Administração Pública e o terceiro setor são, atualmente, regidas por três legislações, quais sejam a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que disciplina as Organizações Sociais, Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999, que trata da parceria entre Estado e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, e Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que versa sobre as Organizações da Sociedade Civil.

---

<sup>15</sup> Para Di Pietro (2014, p. 580), “Organização social é a qualificação jurídica dada a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, instituída por iniciativa de particulares, e que recebe delegação do Poder Público, mediante contrato de gestão, para desempenhar serviço público de natureza social”.

<sup>16</sup> “Por entidade de apoio podem-se entender as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por servidores públicos, porém em nome próprio, sob a forma de fundação, associação ou cooperativa, para a prestação, em caráter privado, de serviços sociais não exclusivos do Estado, mantendo vínculo jurídico com entidades da administração direta ou indireta, em regra por meio de convênio” (DI PIETRO, 2014, p.574).

<sup>17</sup> De acordo com Hely Lopes Meirelles (2013, p. 446), “Serviços sociais autônomos são todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou contribuições parafiscais.

<sup>18</sup> As Organizações da Sociedade Civil compõem regime de mútua cooperação com o Poder Público 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 (BRASIL, 2016h).

<sup>19</sup> O tema será abordado no item 3.2 dessa pesquisa.

### 3.2 LEI Nº 9.790 DE 1999 E A ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO

A Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999 é fruto de debates que ocorreram em 1997 entre o Conselho da Comunidade Solidária<sup>20</sup> e a Presidência da República, em virtude de a legislação que regulava as relações entre o Estado e as organizações representativas da sociedade civil à época deixou de acompanhar as mudanças que ocorreram no âmbito dessas organizações e, por isso, não mais satisfazia os interesses da sociedade (OLIVEIRA; ROMÃO, 2006, p. 19).

Segundo Nóbrega (2013, pp. 92-93), suprir as lacunas da legislação vigente e evitar que as entidades desse segmento sofressem marginalização em razão do difícil acesso às parcerias com o Poder Público era a preocupação das discussões travadas pelo Conselho da Comunidade Solidária.

O objetivo central do debate, de acordo com Oliveira e Romão (2006, p. 19), era identificar as organizações sem fins lucrativos direcionadas ao interesse público para que recebessem uma relação diferenciada com o Estado.

Diante disso, Nóbrega (2013, p. 95) diz que a resposta encontrada para abranger as necessidades que motivaram o debate foi o encaminhamento do Projeto de Lei nº 4.690 ao Congresso Nacional em 28 de julho de 1998. Tal Projeto de Lei originou a Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999, que veio dispor sobre as condições para que entidades privadas recebam a qualificação de OSCIP e venham a celebrar parceria com o Poder Público.

Nesse mesmo sentido, Oliveira e Romão (2006, p. 19) afirmam que os debates entre o Conselho da Comunidade Solidária e a Presidência da República deram origem à Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999, que foi regulamentada pelo Decreto Lei nº 3.100 de 30 de junho de 1999<sup>21</sup>, e ficou conhecida como Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público ou, ainda, Lei das OSCIPs, pois “essa lei, na sua essência, buscou reconhecer o caráter público de um conjunto de organizações da sociedade civil até então não reconhecidas pelo Estado”.

---

<sup>20</sup> “A Secretaria Executiva da Comunidade Solidária foi um órgão da estrutura da Presidência da República que se extinguiu com o fim do governo de Fernando Henrique Cardoso, mas cujo trabalho continua a ser desempenhado por uma organização não governamental chamada “Comunitas”, criada em 2000, tornando-se parceira da Secretaria até sua extinção” (NÓBREGA, 2013, p. 93).

<sup>21</sup> Ementa: Regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, que 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 (BRASIL, 2016i).

De acordo com Mânica (2006, p. 36), “a Lei das OSCIPs nasceu com o escopo de trazer critérios legais objetivos e aptos a definir quais entidades efetivamente possuem caráter público [...]”, assim como buscou meios menos burocráticos para que o Poder Público possa apoiar e exercer parceria com tais entidades.

A Lei nº 9.790 de 1999, além de instituir as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda dispõe sobre o termo de parceria<sup>22</sup> e o controle da sua execução (PRATES, 2007, pp. 18-19).

Oliveira e Romão (2006, p. 19) reiteram que as pessoas jurídicas de direito privado, para qualificarem-se como organizações da sociedade civil de interesse público, devem se adequar aos requisitos previstos na Lei nº 9.790/1999.

Desse modo, tem-se que “a Lei Federal nº 9.790/1999 foi responsável por inaugurar as OSCIPs enquanto parceiras do Estado para a realização de tarefas de interesse público” (PECI et al 2008, p. 1143).

Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 246) afirma que OSCIP é a qualificação atribuída, de forma vinculada aos requisitos da Lei nº 9.790, à pessoa jurídica de direito privado que pretende firmar parceria com o Poder Público.

Oliveira e Romão (2006, p. 101) expõem que “a pessoa jurídica, para ser considerada uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, deverá obedecer ao que determina a Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999”.

Assim, conforme exposto e, de acordo com o art. 1º, §2º da Lei nº 9.790 de 1999<sup>23</sup>, tem-se que a outorga da qualificação como OSCIP está vinculada ao cumprimento dos requisitos da citada Lei. (BRASIL, 2016g).

Mânica (2003, p. 26) explica que não há a criação propriamente dita de uma OSCIP, mas a qualificação de uma entidade pré-existente como OSCIP. Isto é: a pessoa jurídica de direito privado, constituída sob a forma de associação<sup>24</sup> ou fundação<sup>25</sup>, é intitulada como OSCIP. Desse modo, “as entidades do Terceiro Setor

---

<sup>22</sup> O tema será melhor analisado no item 4.1 dessa pesquisa.

<sup>23</sup> § 2º A outorga da qualificação prevista neste artigo é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos instituídos por esta Lei (BRASIL, 2016g).

<sup>24</sup> Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos (BRASIL, 2016j).

<sup>25</sup> Art. 62. Para criar uma fundação, o seu instituidor fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la (BRASIL, 2016j).



interessadas no título de OSCIP precisam formular um requerimento a ser encaminhado para o Ministério da Justiça” (NÓBREGA, 2013, p. 97).

Diante disso, Copola (2014, p. 37) descreve que “as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público são entidades privadas que atuam em áreas típicas do setor público com relevante interesse social”, as quais são incentivadas pelo Estado por meio do termo de parceria firmado entre ambos.

Segundo Di Pietro (2014, p. 584), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público é um título atribuído à pessoa jurídica de direito privado de iniciativa de particulares sem finalidade lucrativa que, após o ajustamento do termo de parceria, desempenha atividades sociais não exclusivas no Estado, sendo incentivada e fiscalizada por esse.

Da análise dos conceitos expostos, tem-se dois pontos importantes: a qualificação da entidade como OSCIP e, após, a formação do vínculo com a Administração Pública, por meio do termo de parceria.

Assim dispõe o art. 1º da Lei nº 9.790 de 1999, com redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014:

Art. 1º. Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei (BRASIL, 2016g).

Conforme visto no artigo citado, as entidades que buscam a qualificação como OSCIP, entre outros requisitos, não podem ter finalidade lucrativa. Di Pietro (2014, p. 584) diz que “em primeiro lugar, houve a preocupação em definir, para os fins da lei, a entidade sem fins lucrativos”, de modo que o art. 1º, § 1º da Lei nº 9.790<sup>26</sup> detalhadamente a delimitou.

Desse modo, o primeiro requisito a ser demonstrado para a obtenção do título é a finalidade não lucrativa (NÓBREGA, 2013, p. 100).

Em seguida, de acordo com Mânica (2006, p. 36), a fim de buscar estreitar a definição de interesse público, “a Lei nº 9.790 optou por trazer uma lista

---

<sup>26</sup> § 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social (BRASIL, 2016g).

com todas as entidades cuja natureza impede a obtenção da qualificação de OSCIP e outra lista com todas as atividades cujo desenvolvimento possibilita a qualificação”.

Assim, o art. 2º da Lei nº 9.790<sup>27</sup> elenca, em seus incisos, as pessoas jurídicas que não podem ser intituladas como OSCIP. O artigo citado dispõe, também, que tais pessoas jurídicas, mesmo que se dediquem às atividades essenciais à qualificação como OSCIP, não podem ser intituladas como tal (BRASIL, 2016g).

As atividades essenciais para a obtenção do título de OSCIP encontram-se relacionados nos incisos do art. 3º da Lei nº 9.790<sup>28</sup>. Isto é, o art. 3º traz um rol de

---

<sup>27</sup> Art. 2º. Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º desta Lei:

I - as sociedades comerciais;

II - os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;

III - as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;

IV - as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;

V - as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;

VI - as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;

VII - as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;

VIII - as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;

IX - as organizações sociais;

X - as cooperativas;

XI - as fundações públicas;

XII - as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas;

XIII - as organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal (BRASIL, 2016g).

<sup>28</sup> Art. 3º. A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

I - promoção da assistência social;

II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

V - promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII - promoção do voluntariado;

VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

objetivos sociais os quais a entidade sem fins lucrativos, para obter a qualificação como OSCIP, deve desempenhar (BRASIL, 2016g).

Portanto, Nóbrega (2013, p. 101) explica que “as pessoas jurídicas terão que comprovar o enquadramento de seus objetivos sociais em pelo menos uma das finalidades previstas no art. 3º da Lei nº 9.790”. Do mesmo modo, Bolsi (2006, p. 60) afirma que entidades a fim de adquirir a qualificação como OSCIP junto ao Ministério da Justiça precisam atuar em uma das áreas especificadas no art. 3º da Lei. Contudo, segundo a autora, inexistente impedimento quanto ao número máximo de áreas de atuação.

Ademais, “as entidades interessadas em receber o título de organização da sociedade civil de interesse público ainda precisam atender aos pressupostos relacionados com a formatação de seus estatutos para que a solicitação da qualificação seja deferida” (NÓBREGA, 2013, p. 101).

O art. 4º da Lei nº 9.790 de 1999<sup>29</sup> especifica os itens os quais as pessoas jurídicas interessadas em obter o título de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público devem dispor em seu estatuto (BRASIL, 2016g).

---

XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

XIII - estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte. (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (BRASIL, 2016g).

<sup>29</sup> Art. 4º Atendido o disposto no art. 3º, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre:

I - a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência;

II - a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório;

III - a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade;

IV - a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social da extinta;

V - a previsão de que, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por esta Lei, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdeu aquela qualificação, será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social;

VI - a possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação;

VII - as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:

Segundo Mello (2013, p. 247), trata-se de “uma série de normas sobre estrutura, funcionamento e prestação de contas”.

Entre outras exigências, o art. 4º, em seu inciso I, menciona que as normas do estatuto devem, expressamente, dispor sobre “a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência” (BRASIL, 2016g).

Para Rocha (2003, p. 63), o legislador entendeu por certo “[...] que, pela importância e atuação destas organizações privadas na promoção e defesa do interesse público, deveriam elas sujeitar-se aos princípios fundamentais da administração pública”.

Assim, de acordo com Mello (2013, pp. 246-247), a pessoa jurídica de direito privado, mediante requerimento, será qualificada como OSCIP desde que não tenha finalidade lucrativa, não conste do rol de impedimentos do art. 2º da Lei nº 9.790 de 1999, exerça uma das atividades essenciais do art. 3º da Lei e seu estatuto preveja normas que disponham sobre todos itens trazidos pelo art. 4º também da Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999.

Diante disso, o art. 5º da Lei nº 9.790 de 1999<sup>30</sup> menciona que as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que cumprirem os requisitos da Lei e interessadas em obter a qualificação como OSCIP devem formular requerimento por

a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;

b) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;

c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto do termo de parceria conforme previsto em regulamento;

d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

Parágrafo único. É permitida a participação de servidores públicos na composição de conselho de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, vedada a percepção de remuneração ou subsídio, a qualquer título. (Incluído pela Lei nº 10.539, de 2002)

Parágrafo único. É permitida a participação de servidores públicos na composição de conselho ou diretoria de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014) (BRASIL, 2016g).

<sup>30</sup> Art. 5º. Cumpridos os requisitos dos arts. 3º e 4º desta Lei, a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, interessada em obter a qualificação instituída por esta Lei, deverá formular requerimento escrito ao Ministério da Justiça, instruído com cópias autenticadas dos seguintes documentos:

I - estatuto registrado em cartório;

II - ata de eleição de sua atual diretoria;

III - balanço patrimonial e demonstração do resultado do exercício;

IV - declaração de isenção do imposto de renda;

V - inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes (BRASIL, 2016g).

escrito endereçado ao Ministério da Justiça, devidamente acompanhado com os documentos necessários previstos nos incisos do art. 5º (BRASIL, 2016g).

O art. 6º, §3º da Lei nº 9.790 de 1999<sup>31</sup> prevê três hipóteses que motivam o indeferimento do pedido de qualificação como OSCIP pelo Ministério da Justiça, quais sejam o enquadramento da requerente nas hipóteses previstas no art. 2º da Lei; o não atendimento aos requisitos descritos nos artigos 3º e 4º da Lei ou a incompleta apresentação da documentação necessária (BRASIL, 2016g).

Diante dos possíveis motivos para o indeferimento do título de OSCIP, reforça-se o fato de que sua concessão é ato totalmente vinculado à Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999.

Assim, em âmbito federal, o título de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público é solicitado ao Ministério da Justiça e, uma vez concedido, emite certificado de qualificação (TOURINHO, 2010, p. 329), nos termos do art. 6º, §1º da Lei nº 9.790 de 1999.

Quanto à perda da qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, o art. 7º da Lei das OSCIPs<sup>32</sup> dispõe que se dá “[...] a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público, no qual serão assegurados, ampla defesa e o devido contraditório (BRASIL, 2016g).

Nobrega (2013, p. 99) acrescenta que o título de OSCIP não tem prazo de validade determinado, entretanto, pode ser extinto mediante descumprimento posterior dos requisitos legais e, ainda, em caso fraude.

Por fim, segundo Di Pietro (2014, p. 587), em razão de a Lei nº 9.790 de 1999 ser de competência federal, a sua observância não é obrigatória no âmbito dos Estados e Municípios, em razão de que esses fomentam suas próprias áreas de

---

<sup>31</sup> Art. 6º. Recebido o requerimento previsto no artigo anterior, o Ministério da Justiça decidirá, no prazo de trinta dias, deferindo ou não o pedido.

§ 1º No caso de deferimento, o Ministério da Justiça emitirá, no prazo de quinze dias da decisão, certificado de qualificação da requerente como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 2º Indeferido o pedido, o Ministério da Justiça, no prazo do § 1º, dará ciência da decisão, mediante publicação no Diário Oficial.

§ 3º O pedido de qualificação somente será indeferido quando:

I - a requerente enquadrar-se nas hipóteses previstas no art. 2º desta Lei;

II - a requerente não atender aos requisitos descritos nos arts. 3º e 4º desta Lei;

III - a documentação apresentada estiver incompleta (BRASIL, 2016g).

<sup>32</sup> Art. 7º. Perde-se a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público, no qual serão assegurados, ampla defesa e o devido contraditório (BRASIL, 2016g).

atuação. Desse modo, cumpre a cada ente da federação instituir os requisitos para a qualificação de entidades como OSCIP, o que não os impede de firmarem parcerias com as intituladas pela União.

Apresentados, portanto, os requisitos para a outorga da qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

### 3.3 O REGIME JURÍDICO DA OSCIP

Como visto, a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público é título concedido a pessoa jurídica de direito privado para desempenhar atividades de caráter e interesse público.

Silveira (2006, p. 5) diz que a OSCIP tem natureza jurídica privada. Isso porque, conforme já visto, a OSCIP é constituída sob a forma de associação ou fundação, as quais são consideradas, pelo Código Civil Brasileiro<sup>33</sup>, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos. Isto é: por serem constituídas por pessoas jurídicas de direito privado, o autor expõe que a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público também o é. Assim, a natureza jurídica da OSCIP leva em conta sua constituição e independe da finalidade para o qual foi instituída.

De acordo com Gasparini (2012, pp. 526-528), a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público não integra a Administração Pública Direta e Indireta e, menos ainda, destina-se a substituir o Poder Público na prestação dos serviços públicos.

Di Pietro (2014, pp. 586-587) expõe que da leitura da Lei nº 9.790, nota-se que não há a intenção de que a OSCIP assumira os serviços desempenhados pela Administração Pública, pois a qualificação da entidade como tal não substitui ou afasta as atribuições daquela, de modo que a atuação da OSCIP deve ocorrer de forma paralela ao Estado, mediante o fomento desse.

Di Pietro (2014, p. 567) afirma que as OSCIPs “[...] não desempenham serviço público delegado pelo Estado, mas atividade privada de interesse público [...], pois se trata de serviços sociais não exclusivos do Estado.

---

<sup>33</sup> Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:  
I - as associações; [...]  
III - as fundações (BRASIL, 2016j).

Mello (2011, p. 241), expõe que existe o desempenho de um serviço público por parte dessas entidades, entretanto, não há delegação, pois as atividades que desempenha não são de atuação exclusiva do Estado.

No mesmo sentido, Oliveira (2006, pp. 107-108) defende que a OSCIP atua “[...] de modo complementar ou suplementar aos serviços prestados pelo Poder Público [...]”, entretanto, não recebe delegação do Poder Público para a prestação dos serviços. Ademais, deve ser clara a distinção entre os serviços prestados pela OSCIP e os serviços prestados pelo Poder Público parceiro, de modo que suas atuações não se confundam.

Para Moreira (2002, p. 314), há um distanciamento entre a OSCIP e o Poder Público parceiro, de modo que esse não cede seus servidores, “[...] tampouco participa da gestão interna da OSCIP”.

Assim sendo, para Di Pietro (2014, p. 565), a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público está incluída no âmbito das entidades paraestatais, assim conceituadas como “pessoas jurídicas de direito privado, instituídas por particulares, com ou sem autorização legislativa, para o desempenho de atividades privadas de interesse público, mediante fomento e controle pelo Estado”.

Para Carvalho Filho (2013, p. 543), em razão do regime de parceria que estabelecem com o Poder Público, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público podem ser consideradas como organizações colaboradoras.

Contudo, o enquadramento da OSCIP em categorias já existentes ou novas categorias não é unânime.

Quanto ao regime jurídico, Di Pietro (2010, p. 248) afirma que as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público têm como regime jurídico o direito privado, entretanto, “em razão do vínculo que têm com entidades estatais, submetem-se, no que diz respeito a esse vínculo, a regime jurídico de direito público”. Isso se dá em razão dos fins públicos a que se vinculam, parceria que estabelecem com o Poder Público e pela natureza pública dos recursos que administram.

Para Justen Filho (2014, p. 329), há certa dificuldade em especificar qual o regime jurídico aplicável às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, pois, ainda que seja evidente que tais entidades não integram a Administração Pública Direita e Indireta, “[...] isso não significa ausência de incidência de princípios,

regras e formalidades próprias do direito público”. Contudo, o autor menciona que a discussão apenas será elucidada após edição de norma específica para o caso.

O artigo 4º, I, da Lei nº 9.790 de 1999, já mencionado, corrobora com a posição do autor acima citado, pois dispõe que o estatuto das pessoas jurídicas interessadas no título de OSCIP deve, necessariamente, tratar da “[...] observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência” (BRASIL, 2016g).

Nesse mesmo sentido, Monteiro (2011, p. 182) considera que as Organizações da Sociedade de Interesse Público seguem um regime jurídico híbrido, pois, por um lado, é pessoa jurídica de direito privado formada a partir da liberdade de associação e, de outro, forma vínculo com a Administração Pública para receber verbas públicas. Assim, “[...] se submetem a normas de ordem pública referente à probidade e à eficiente aplicação do recurso recebido”.

Segundo Menta (2008, p. 81), em razão de que a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público percebe vantagens não aplicadas às demais associações ou fundações que não realizam parcerias com o Poder Público e está sujeita ao controle desse, a adoção do regime de Direito Privado que lhe constitui é restringida pelo regime de Direito Público. Desse modo, o regime atribuído a essas entidades é dotado de características mistas derivadas de ambos regimes.

De acordo com Modesto (2012, p. 245):

[...] as entidades privadas sem fins de lucro em parceria com o Estado, regem-se por um regime jurídico híbrido, que exige a incidência paralela do direito público e do direito privado para disciplinar aspectos distintos da atuação e organização dessas pessoas jurídicas. O regime é híbrido, em primeiro lugar, porque busca conciliar, em uma organização do próprio Poder Público, a garantia da aplicação adequada dos recursos públicos manejados com a necessidade de assegurar a flexibilidade operacional essencial ao desempenho de serviços nos quais estão ausentes ou possuem presença secundária as prerrogativas de autoridade e o exercício de poderes extroversos do Estado. O regime é híbrido nas parcerias, porque as entidades privadas parceiras permanecem distintas do Poder Público, mas ao manejarem recursos públicos e ao celebrarem contratos de colaboração, sujeitam-se a deveres públicos de transparência, impessoalidade e fidelidade aos fins sociais da parceria que atraem, necessariamente, a disciplina do direito administrativo.

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público exercem “[...] gestão privada de recursos públicos para fins públicos”. Isso faz com que se encontrem em um contexto especial, sobretudo no que tange ao princípios, regras e



procedimentos aplicáveis às obrigações que devem cumprir (OLIVEIRA, 2006, pp. 102-103).

Assim, a OSCIP está sujeita a regime jurídico de direito privado, contudo, esse é parcialmente derogado pelas normas de direito público, principalmente no que diz respeito a controle e fiscalização (PELEGRINI, 2007, p. 58).

Por fim, para Modesto (2012, p. 245), ainda se encontram indefinidas “[...] as fronteiras de aplicação concomitante destes dois regimes, ou melhor, os limites de aplicação do direito público a entidades regidas predominantemente pelo direito privado”.

Diante do exposto, resta evidente a peculiaridade do regime jurídico o qual se vincula a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

## 4 OS ALCANCES E OS IMPEDIMENTOS DA ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO

No decorrer deste capítulo, serão abordados o vínculo jurídico que concretiza a parceria entre Poder Público e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, o modo de controle dos recursos recebidos por essas entidades e os enunciados do Tribunal de Contas da União sobre a gestão e respectiva prestação de contas dos recursos públicos que recebem as OSCIPs.

### 4.1 O TERMO DE PARCERIA

Conforme visto, a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público é título concedido pelo Ministério da Justiça às entidades que cumpram os requisitos da Lei nº 9.790 de 1999 para, em colaboração com o Estado, implementarem serviços sociais à população (OLIVEIRA, 2006, p. 105). Assim, uma vez qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, a entidade estará habilitada a formar vínculo de colaboração com o Estado (GASPARINI, 2012, p. 527).

Esse vínculo de colaboração entre Estado e OSCIP é concretizado por meio do termo de parceria (JUSTEN FILHO, 2014, p. 335), assim conceituado por Copola (2014, pp. 37-38) como “[...] instrumento que tem como signatários o Poder Público e a entidade qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, que se comprometem a cooperar entre si para a execução de atividades de interesse eminentemente público”.

A Lei nº 9.790 de 1999 foi quem instituiu o termo de parceria, o qual é um recente meio de instrumento contratual para aplicação de recursos públicos (BOLSI, 2006, p. 61).

O artigo 9º da citada Lei trata do termo de parceria:

Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei (BRASIL, 2016g).

O artigo 10 da Lei das OSCIPs dispõe que “o Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias” (BRASIL, 2016g).

Diante disso, Copola (2014, p. 38) defende que o instrumento celebrado entre Poder Público e OSCIP não tem característica de contrato, mas sim de um instrumento de cooperação, pois “[...] o termo de parceria vincula as partes e estabelece direitos, obrigações e responsabilidades tanto para o Poder Público parceiro quanto para a entidade privada qualificada com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público”.

No mesmo sentido, Meirelles (2013, p. 293) expõe que não se trata de um contrato, propriamente dito, pois nele “[...] não há interesses contraditórios, mas convergentes”. Da análise da Lei 9.790 de 1999, tem-se um convênio de cooperação, cuja celebração entre entidades públicas e organizações particulares é autorizada pela Constituição Federal 1988, em seu artigo 241<sup>34</sup>.

Para Di Pietro (2014, p. 587), o termo de parceria tem a mesma característica de um convênio<sup>35</sup>, pois se tratam de “[...] acordos de vontades, em que os partícipes objetivam a um fim de interesse comum; cada qual colabora de uma forma, podendo ser por meio de recursos humanos, materiais, financeiros [...]”. Ademais, os valores repassados à entidade não têm natureza de remuneração ou preço, pois não integram seu patrimônio. É por esse motivo que devem, por meio de prestação de contas, comprovar que os recursos foram empregues na consecução dos objetivos da parceria.

Do mesmo modo, Carvalho Filho (2013, p. 363) entende que o termo de parceria, por sua natureza, “[...] qualifica-se como verdadeiro convênio administrativo, já que as partes têm interesses comuns e visam à mútua cooperação, além do fato de que uma delas será o Poder Público representado por um de seus órgãos ou pessoas”.

---

<sup>34</sup> Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 2016a)

<sup>35</sup> “Define-se o convênio como forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetos de interesse comum, mediante mútua colaboração” (DI PIETRO, 2014, p. 352).

Ademais, o artigo 10, parágrafo primeiro<sup>36</sup>, da Lei das OSCIPs, trata da necessidade de prévia consulta ao Conselho de Política Pública<sup>37</sup> correspondente à área de desenvolvimento do serviço de interesse público antes da celebração do termo de parceria (BRASIL, 2016g).

De acordo com Pires (2011, p. 28) a consulta prévia que se refere o artigo 10 acima citado concede uma maior transparência e fiscalização dos termos de parceria, tendo em vista que a execução do objeto do termo de parceria será fiscalizada pelo Poder Público parceiro e, também, pelo Conselho de Políticas Públicas, conforme dispõe o artigo 11 da Lei nº 9.790 de 1999<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Art. 10. O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.

§ 1º A celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo.

§ 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

I - a do objeto, que conterá a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;

II - a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;

III - a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado;

IV - a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores;

V - a que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Interesse Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independente das previsões mencionadas no inciso IV;

VI - a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria (BRASIL, 2016g).

<sup>37</sup> “Os Conselhos de Direitos e Gestores de Políticas Públicas são organismos especiais públicos, de participação popular, previstos na Constituição Federal de 1998, e criados por leis próprias de acordo com sua finalidade, sendo de caráter obrigatório em todo o território nacional, para todas as esferas de poder: municipal, estadual e federal” (SOUZA, 2004, p. 26).

<sup>38</sup> Art. 11. A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada, e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada nível de governo.

§ 1º Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria devem ser analisados por comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 2º A comissão encaminhará à autoridade competente relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

§ 3º Os Termos de Parceria destinados ao fomento de atividades nas áreas de que trata esta Lei estarão sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na legislação (BRASIL, 2016g).

Nas palavras de Moreira, (2002, p. 319), “o termo de parceria é um acordo de cooperação funcionalizado, através do qual se formalizam os compromissos de fomento e execução de determinada atividade de interesse público”, e sua natureza jurídica se assemelha a dos contratos de gestão<sup>39</sup>, vínculo jurídico formado entre o Poder Público e a Organização Social.

De acordo com Carvalho Filho (2013, p. 543), o procedimento para a formalização do termo de parceria está previsto na Lei nº 9.790 de 1999 que o instituiu, de modo que apenas alcança somente a entidade também instituída pela referida Lei, a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

Quanto ao modo de escolha da OSCIP com a qual o Poder Público vai firmar o termo de parceria, o Decreto 3.100 de 1999, em seu artigo 23<sup>40</sup>, dispõe que se dará mediante concurso de projetos (BRASIL, 2016i), o qual é procedimento simplificado a ser utilizado para justificar a escolha de determinada OSCIP em caso de haver mais de uma interessada na celebração do termo de parceria. (CARVALHO, 2016, p. 699). Essa escolha deve visar [...] o parceiro mais adequado, do ponto de vista técnico e da relevância dos serviços prestados à sociedade” (PAES, p. 71, 2000).

No entendimento de Carvalho Filho (2013, pp. 255-257), a dispensa de licitação aplicável às Organizações Sociais por força do disposto no art. 24, XXIV da Lei de Licitações (Lei nº 8.666 de 1993)<sup>41</sup> também se aplica às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, haja vista que ambas são qualificação jurídica destinada a entidades sem fins lucrativos que prestam atividade com relevante interesse público. Assim, para a celebração do termo de parceria com o Poder

---

<sup>39</sup> O contrato de gestão está previsto na Lei 9.637 de 1998 como “instrumento a ser firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º (BRASIL, 2016f). Segundo Meirelles (2013, p. 293), o termo de parceria e o contrato de gestão “[...] objetivam o estabelecimento de um programa de trabalho, com a fixação dos objetivos a alcançar, prazos de execução, critérios de avaliação de desempenho [...]. Em ambos há previsão legal de responsabilização de eventual malversação do dinheiro público envolvido nos acordos, com denúncia ao Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público”.

<sup>40</sup> Art. 23. A escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, para a celebração do Termo de Parceria, deverá ser feita por meio de publicação de edital de concursos de projetos pelo órgão estatal parceiro para obtenção de bens e serviços e para a realização de atividades, eventos, consultoria, cooperação técnica e assessoria. (Redação dada pelo Decreto nº 7.568, de 2011) (BRASIL, 2016i)

<sup>41</sup> Art. 24. É dispensável a licitação: [...]

XXIV - para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998) (BRASIL, 2016k)

Público parceiro, a entidade qualificada como OSCIP não necessita passar por procedimento licitatório<sup>42</sup>.

Contudo, Carvalho (2016, p. 698-699) entende que “[...] para a celebração do termo de parceria, não há necessidade de realização de procedimento licitatório, haja vista o vínculo ter natureza jurídica de convênio”, uma vez que OSCIP e Poder Público se unem para atingir objetivo de interesse social.

Gasparini (2012, p. 527) ressalva que devem as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público licitar quando “[...] obras, compras, alienações e serviços de seus interesses forem realizados com recursos por elas administrados, oriundos de repasse da União em face de termo de parceria, conforme determina o art. 1º, § 5º do Decreto 5.504 de 5 de agosto de 2005<sup>43</sup>”.

Por fim, tem-se que a Lei nº 9.790 de 1999 instituiu o termo de parceria como “[...] um novo instrumento de natureza negocial e colaborativa”, com fins de promover uma evolução no modelo de gestão pública das atividades de interesse público” (OLIVEIRA, 2006, pp. 133-134).

## 4.2 O CONTROLE INTERNO E EXTERNO DA OSCIP

A Lei das OSCIPs trouxe certa flexibilização no processo de escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público que irá celebrar termo de parceria com o Poder Público. Essa flexibilização também se percebe no uso dos recursos recebidos pelas entidades (PIRES, 2011, p. 29).

Conforme anteriormente visto, o termo de parceria é o instrumento que vincula a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e o Poder Público

---

<sup>42</sup> “Pode-se definir a licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato” (DI PIETRO, 2014, p. 373)

<sup>43</sup> Art. 1º. Os instrumentos de formalização, renovação ou aditamento de convênios, instrumentos congêneres ou de consórcios públicos que envolvam repasse voluntário de recursos públicos da União deverão conter cláusula que determine que as obras, compras, serviços e alienações a serem realizadas por entes públicos ou privados, com os recursos ou bens repassados voluntariamente pela União, sejam contratadas mediante processo de licitação pública, de acordo com o estabelecido na legislação federal pertinente. [...]

§ 5º. Aplica-se o disposto neste artigo às entidades qualificadas como Organizações Sociais, na forma da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, e às entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, na forma da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, relativamente aos recursos por elas administrados oriundos de repasses da União, em face dos respectivos contratos de gestão ou termos de parceria. [...] (BRASIL, 2016)

parceiro. Após sua pactuação, é o termo de parceria que estabelecerá [...] as bases a partir das quais deve ser realizada a gestão dos recursos públicos recebidos pela entidade privada sem fins lucrativos” (OLIVEIRA, 2006, p. 113).

A partir do momento em que há a celebração do termo de parceria entre o Poder Público e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, as receitas e despesas da entidade estarão necessariamente vinculadas a uma prestação de contas (NÓBREGA, 2013, p. 184).

Essa prestação de contas decorre, de início, de ordem constitucional, pois em seu artigo 70, parágrafo único, a Constituição Federal<sup>44</sup> dispõe que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (BRASIL, 2016a).

Essa previsão constitucional corrobora com a inserção da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público no regime jurídico que é próprio do setor público estatal, isto é, revela sua sujeição ao regime jurídico de direito público (OLIVEIRA, 2006, p. 133), pois conforme já discorrido, as OSCIPs se sujeitam às normas de direito público no que diz respeito ao seu controle e fiscalização.

Ademais, Oliveira (2006, p. 133) expõe que “há uma série de deveres e obrigações, sobretudo de ordem procedimental, instituídas pela Lei nº 9.790 de 1999 para salvaguardar o interesse público no caso da gestão privada de recursos financeiros públicos pelas OSCIPs”.

O controle sobre a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público se inicia na verificação dos resultados obtidos a partir da execução do termo de parceria realizada pela Comissão de Avaliação, a qual é composta por dois membros do Poder Público parceiro, um membro da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e um membro indicado pelo Conselho de Políticas Públicas da respectiva área de atuação da OSCIP, conforme disposto nos artigos 11, parágrafo

---

<sup>44</sup> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 2016a)

primeiro, da Lei nº 9.790 de 1999 (BRASIL, 2016g) e 20 do Decreto nº 3.100 de 1999<sup>45</sup> (BRASIL, 2016i).

Essa verificação dos resultados é denominada controle ordinário, pois “[...] depende de regular atuação do parceiro público e do Conselho de Política Pública, independentemente de qualquer suspeita de transgressão das OSCIPs na execução do termo de parceria [...]” (NÓBREGA, 2013, p. 185). É controle realizado periodicamente, conforme determina o artigo 10, parágrafo segundo, inciso V da Lei nº 9.790 de 1999 (BRASIL, 2016g).

Trata-se de controle interno, no qual será analisado, mediante a apresentação dos documentos elencados no artigo 15-B da Lei nº 9.790 de 1999<sup>46</sup>, o cumprimento das metas descritas no termo de parceria de forma eficiente, bem como se houve o correto emprego dos recursos repassados pelo parceiro público (BRASIL, 2016g).

Assim, a partir dos resultados obtidos na verificação feita pela Comissão de Avaliação, há duas possíveis conclusões, quais sejam o adequado atendimento às obrigações descritas no termo de parceria ou a percepção de indícios de malversação dos recursos (NÓBREGA, 2013, pp. 189-190).

Caso haja indícios de ilegalidade na atuação da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, há a possibilidade de o Ministério Público e o

<sup>45</sup> Art. 20. A comissão de avaliação de que trata o art. 11, § 1º, da Lei nº 9.790, de 1999, deverá ser composta por dois membros do respectivo Poder Executivo, um da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e um membro indicado pelo Conselho de Política Pública da área de atuação correspondente, quando houver.

Parágrafo único. Competirá à comissão de avaliação monitorar a execução do Termo de Parceria (BRASIL, 2016i)

<sup>46</sup> Art. 15-B. A prestação de contas relativa à execução do Termo de Parceria perante o órgão da entidade estatal parceira refere-se à correta aplicação dos recursos públicos recebidos e ao adimplemento do objeto do Termo de Parceria, mediante a apresentação dos seguintes documentos: (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

I - relatório anual de execução de atividades, contendo especificamente relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, bem como comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

II - demonstrativo integral da receita e despesa realizadas na execução; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

III - extrato da execução física e financeira; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

IV - demonstração de resultados do exercício; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

V - balanço patrimonial; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

VI - demonstração das origens e das aplicações de recursos; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

VII - demonstração das mutações do patrimônio social; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

VIII - notas explicativas das demonstrações contábeis, caso necessário; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

IX - parecer e relatório de auditoria, se for o caso. (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (BRASIL, 2016g).



Tribunal de Contas exercerem o controle externo das OSCIPs (NÓBREGA, 2013, pp. 184-185), de modo que serão cientificados mediante a comunicação dos responsáveis pela fiscalização da entidade na execução do termo de parceria, conforme determina o artigo 12 da Lei nº 9.790 de 1999<sup>47</sup> (BRASIL, 2016g).

A existência de meios de controle sobre a execução do termo de parceria proporciona maior segurança à Administração Pública no gasto dos recursos públicos, e disponibiliza aos órgãos de controle (interno e externo) ferramentas capazes de conferir efetividade à sua atuação (BOLSI, 2006, p. 63).

#### 4.3 ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

De acordo com o exposto até então, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público firmam de parceria a fim de obterem recursos provenientes do Poder Público parceiro para a consecução de atividades de interesse público. O controle dessas entidades é realizado, de forma regular, por parte do parceiro público e da Comissão de Avaliação. Contudo, em havendo indícios de ilegalidade na atuação da OSCIP, o Tribunal de Contas e o Ministério Público são cientificados.

É importante para o deslinde do presente trabalho analisar acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União, com o intuito de verificar quais são os entendimentos desse órgão de fiscalização no que tange à destinação e prestação de contas referentes aos recursos recebidos pelo Poder Público parceiro.

De início, cumpre demonstrar que o Tribunal de Contas é órgão de controle externo, ao qual compete fiscalizar a destinação de recursos públicos da Administração Pública, entre outras funções, conforme dispõe o artigo 71 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 2016a).

No campo de pesquisa “acórdãos”, utilizou-se como busca os termos “organização da sociedade civil de interesse público” e “termo de parceria”. Foram encontrados 126 (cento e vinte e seis) acórdãos.

Dentre os 50 (cinquenta) primeiros resultados ordenados por relevância com os termos pesquisados, foram selecionados, de forma qualitativa, 04 (quatro)

---

<sup>47</sup> Art. 12. Os responsáveis pela fiscalização do Termo de Parceria, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, darão imediata ciência ao Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária (BRASIL, 2016g).

acórdãos proferidos em processo de Tomada de Contas Especial<sup>48</sup> dentre os anos de 2011 a 2015, cujas prestações de contas foram julgadas irregulares, os quais serão analisados a seguir. Os demais não têm pertinência com o assunto.

Passa-se, então, à análise dos 04 (quatro) acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União que se referem à gestão e prestação de contas de recursos públicos oriundos do termo de parceria firmado entre Administração Pública e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO. TERMO DE PARCERIA. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DE RECURSOS. AUSÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO APTA A COMPROVAR O NEXO DE CAUSALIDADE. CITAÇÃO DO GESTOR E DA ENTIDADE. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. (BRASIL, 2016n).

Trata-se de acórdão proferido em processo de Tomada de Contas Especial instaurado em razão da não aprovação da prestação de contas dos recursos repassados à Organização da Sociedade Civil de Interesse Público mediante termo de parceria que tinha por objetivo a alfabetização de jovens e adultos.

A OSCIP e seu representante foram revéis no processo de Tomada de Contas Especial.

Além de restar constatada a insuficiência documental para a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados à OSCIP e ausência de nexo de causalidade entre a receita recebida e as despesas realizadas, a instrução do processo ainda concluiu que as informações de pagamentos não apresentavam os correspondentes números dos cheques emitidos e os valores ali indicados não apresentavam relação com o extrato bancário. Ficou configurada, também, a ausência de cópia das notas fiscais aptas a comprovar que as despesas realizadas foram de fato utilizadas para cumprir o objeto do termo de parceria; a ausência dos

---

<sup>48</sup> Art. 2º Tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento.

Parágrafo único. Consideram-se responsáveis pessoas físicas ou jurídicas às quais possa ser imputada a obrigação de ressarcir o Erário (BRASIL, 2016m).

extratos bancários de aplicação financeira impossibilitou avaliar qual foi o rendimento auferido.

Diante disso, por contrariarem o disposto sobre prestação de contas na Lei nº 9.790 de 1999 e Decreto nº 3.100 de 1999, a decisão considerou que inexistia nos autos elementos que comprovassem a boa-fé do representante da OSCIP, de modo que foram suas contas julgadas irregulares, com a imputação do débito apurado à OSCIP e seu responsável, solidariamente, assim como aplicação de multa.

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ACORDÃO 586/2012 – PLENÁRIO. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS REPASSADOS A ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO – OSCIP. NÃO COMPROVAÇÃO DE DESPESAS INCORRIDAS NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. ARRESTO DOS BENS DOS RESPONSÁVEIS. (BRASIL, 2016o).

Trata-se de acórdão proferido em processo de Tomada de Contas Especial, cujo objetivo era verificar, entre outras questões não atinentes a essa pesquisa, a regularidade da aplicação de recursos repassados à Organização da Sociedade Civil de Interesse Público em razão de termo de parceria para a prestação de serviços de saúde mediante a disponibilização de profissionais.

A auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União constatou pagamento de serviços médicos cujas prestações não foram comprovadas; ausência de comprovação dos efetivos custos das prestações dos serviços; movimentação irregular de recursos financeiros caracterizada por transferências e saques de recursos da conta corrente vinculada ao termo de parceria para outras contas correntes de terceiros não identificados.

Após conferido contraditório e ampla defesa à OSCIP e seus responsáveis, a decisão considerou que a falta de comprovação das despesas declaradas pressupõe o desvio dos recursos transferidos. Isso porque, não havia nos autos provas suficientes para demonstrar a correta aplicação dos recursos repassados à OSCIP em questão.

Ademais, a decisão fundamentou que a entidade, por administrar recursos públicos, não pode se furtar aos controles da administração pública, e, sobretudo, ao do Tribunal de Contas da União. Do mesmo modo, deve observar princípios e regras

aplicados à Administração Pública, tais como o princípio da publicidade, moralidade, economicidade, supremacia do interesse público.

Assim, com base nos artigos 11 e 12 do Decreto nº 3.100 de 1999, foram julgadas irregulares as contas prestadas pela OSCIP, com a condenação dos responsáveis pela OSCIP em débito da diferença entre o valor dos serviços que foram comprovadamente prestados e o valor que foi pago à OSCIP e a aplicação de multa.

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULARIDADE DE DESPESAS REALIZADAS COM RECURSOS REPASSADOS PELO FNS. CITAÇÃO. REJEIÇÃO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS, DÉBITO E MULTA. (BRASIL, 2016p).

Trata-se acórdão proferido em processo de Tomada de Contas Especial que buscou apurar irregularidades na aplicação e prestação de contas dos recursos públicos transferidos à OSCIP para a execução de serviços de saúde.

Foram constatados a ausência de prova quanto ao vínculo entre os profissionais que prestaram serviços e as empresas emissoras das notas fiscais trazidas aos autos; anotações de frequência dos profissionais não validadas pela administração da OSCIP; folhas de frequência assinadas pelos médicos sem indicação do horário supostamente trabalhado.

Após as alegações de defesa da OSCIP e seus responsáveis, a decisão julgou que os documentos trazidos aos autos não foram capazes de desconstituir as constatações da auditoria e, diante disso, foram insuficientes para demonstrar a execução dos serviços.

A decisão considera que é necessário que reste caracterizada a precisa correlação entre os serviços e os correspondentes pagamentos. Esta correlação tem que restar evidenciada na prestação de contas, para que, desse modo, possa ficar comprovada a boa e regular aplicação dos recursos públicos em questão.

Assim, o acórdão considerou que a prestação de contas contrariou os dispositivos da Lei nº 9.790 de 1999 e do Decreto nº 3.100 de 1999 e julgou irregulares as contas prestadas pela OSCIP e por seus responsáveis. Condenou-os, de forma solidária, ao recolhimento dos valores reconhecidos como sem vinculação a serviços prestados, assim como, ao pagamento de multa.

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVERSÃO DE AUDITORIA. TERMO DE PARCERIA. IRREGULARIDADES. CITAÇÃO SOLIDÁRIA. AUDIÊNCIAS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA E DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. CONSTITUIÇÃO DE PROCESSO APARTADO. (BRASIL, 2016q)

Trata-se acórdão proferido em processo de Tomada de Contas Especial, cujo objetivo era verificar a regular aplicação dos recursos públicos federais transferidos à entidade por meio do termo de parceria, bem como a efetivo acompanhamento da execução do termo por parte do Poder Público parceiro.

O processo constatou a omissão na fiscalização do termo de parceria; grande soma de recursos federais transferidos à OSCIP sem que este apresentasse estrutura administrativa; a OSCIP assumiu compromissos financeiros superiores ao valor pactuado no termo de parceria; o órgão do poder público parceiro acatou despesas que não tinham correlação com o objeto do termo de parceria e, ainda, liberou a última parcela do termo de parceria mesmo diante de tantas irregularidades na sua execução.

Após apresentadas as alegações de defesa, o Tribunal decidiu que não puderam ser aceitas as justificativas relativas à utilização de recursos fora do plano de trabalho, pois constitui violação ao termo de parceria e utilização indevida dos recursos recebidos. Desse modo, considerou que o princípio da moralidade foi severamente violado no caso concreto.

O acórdão expõe que o responsável pela fiscalização da execução do ajuste não poderia permitir a liberação de recursos financeiros sem que houvesse um acompanhamento efetivo da execução do objeto avençado. Menciona, ainda, que o procedimento de fiscalização interno disposto na Lei nº 9.790 de 1999 é amplo e deve ocorrer pelo órgão do poder público da área fomentada, pelo conselho de política pública respectivo e pela comissão de avaliação.

Assim, a decisão julgou omissa a fiscalização do órgão público parceiro, entendeu ausente a boa-fé de todos os responsáveis, inclusive quanto às pessoas componentes do parceiro público. Julgou as contas irregulares, assim como condenou todos os responsáveis ao ressarcimento dos valores relativos às despesas não pactuadas no termo de parceria, aplicando-se lhes, ainda, multa proporcional ao dano ao erário.

## 5 CONCLUSÃO

Como foco principal, o presente trabalho buscou verificar os alcances e impedimentos que envolvem as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público na gestão dos recursos públicos que recebem como forma de fomento do Poder Público, segundo o entendimento do Tribunal de Contas da União.

Para tanto, foram analisados 04 (quatro) acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União para que se pudesse analisar o entendimento desse órgão de fiscalização das finanças públicas no que se refere à gestão e prestação de contas dos recursos públicos realizadas pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Diante do estudo realizado, concluiu-se que em relação ao controle e fiscalização, as OSCIPs sujeitam-se à regime de direito público, em razão da natureza dos recursos que administram e dos serviços que prestam, de modo que devem atuar de acordo com o pactuado no termo de parceria firmado com a Administração Pública.

Verificou-se, ainda, que para serem consideradas regulares as aplicações dos recursos destinados às OSCIPs, é necessário que haja efetiva prestação de contas dos gastos feitos por essas, de modo que os recursos recebidos devem manter nexo de causalidade com as despesas efetuadas. Isto é, a regular utilização dos recursos públicos por parte da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público está diretamente ligada à aprovação da prestação de conta por essa realizada, pois a falta de comprovação das despesas declaradas pressupõe o desvio dos recursos transferidos.

Assim, de acordo com o entendimento verificado nos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público necessitam seguir objetivamente os dispositivos da Lei nº 9.790 de 1999 e do Decreto nº 3.100 de 1999 no que se refere à execução do termo de parceria e a consequente prestação de contas para que sejam julgados regulares sua gestão de recursos públicos.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Pedro Sotero de. **As organizações sociais (OS) e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)**. 2008. 99 f. Tese (Mestrado) – Curso de Direito, PUC-SP, São Paulo, 2008. Disponível em <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp064007.pdf>>. Acesso em 24 abr. 2015.
- BOLSI, Andressa. Parceria entre Estado e OSCIP: Uma abordagem social e jurídica à luz da legislação vigente. In: OLIVEIRA, Gustavo Justino de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; VIOLIM, Tarso Cabral. **Direito do terceiro setor: atualidades e perspectivas**. Curitiba, PR: OAB-PR, 2006. p. 55-67.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em 01 fev. 2016a.
- \_\_\_\_\_. **Decreto Lei nº 525, de 1º de julho de 1938**. Institue o Conselho Nacional de Serviço Social e fixa as bases da organização do serviço social em todo o país. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-525-1-julho-1938-358399-norma-pe.html>>. Acesso em 11 mar. 2016e.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999**. Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que 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/decreto/d3100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm)>. Acesso em 24 set. 2016i.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005**. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.htm)>. Acesso em 01 nov. 2016l.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 20.351, de 31 de agosto de 1931**. Crêa a Caixa de Subvenções, destinada a auxiliar estabelecimentos de caridade, de ensino técnico e os serviços de nacionalização do ensino. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20351-31-agosto-1931-508403-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 10 mar. 2016c.
- \_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 71/2012, de 28 de novembro de 2012**. Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20121204/INT2012-071.rtf>>. Acesso em: 06 nov. 2016m.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935.** Determina regras pelas quaes são as sociedades declaradas de utilidade pública. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1930-1949/L0091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1930-1949/L0091.htm)>. Acesso em 11 mar. 2016d.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 01 out. 2016b.

\_\_\_\_\_. **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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em 22 out. 2016k.

\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm)>. Acesso em 10 mar. 2016f.

\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm)>. Acesso em 10 mar. 2016g.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)> Acesso em 30 out. 2016j.

\_\_\_\_\_. **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 as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm)>. Acesso em 10 mar. 2016h.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº AC-1556-21/14-P. Relator: Ana Arraes. Brasília, DF, 11 de junho de 2014. **Acórdão.** Brasília, DF. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=496041>>. Acesso em: 03 nov. 2016o.



\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº AC-4484-27/15-1. Relator: Weder de Oliveira. Brasília, DF, 11 de agosto de 2015. **Acórdão**. Brasília, DF. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvIVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=527860>>. Acesso em: 03 nov. 2016n.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº AC-5939-38/14-2. Relator: Weder de Oliveira. Brasília, DF, 21 de outubro de 2014. **Acórdão**. Brasília, DF. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvIVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=506272>>. Acesso em: 03 nov. 2016p.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº AC-7740-33/11-2. Relator: André de Carvalho. Brasília, DF, 13 de setembro de 2011. **Acórdão**. Brasília, DF. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvIVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=268307>>. Acesso em: 03 nov. 2016q.

CARVALHO, Debora Nacif de. **Gestão e sustentabilidade**: um estudo multicase em ONGs ambientalistas em Minas Gerais. 157 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, 2006. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/CSPO-6VDHWP>>. Acesso em 08 mar 2016.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 3 ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

COPOLA, Gina. As parcerias celebradas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil: a improbidade administrativa (Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014). **Revista Síntese de Direito Administrativo**, São Paulo, SP, v. 9, n. 107, p.33-51, nov. 2014.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Das entidades paraestatais e das entidades de colaboração. In: MODESTO, Paulo (Coord.). **Nova Organização Administrativa Brasileira**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 239-256.

\_\_\_\_\_, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FALCONER, Andres Pablo. **A Promessa do Terceiro Setor**: Um Estudo sobre a Construção do Papel das Organizações Sem Fins Lucrativos e do seu Campo de Gestão. 152 p. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 1999. Disponível em: <<http://empreende.org.br/pdf/ONG's,%20OSCIP'S%20e%20Terceiro%20Setor/A%20>>

promessa%20do%20terceiro%20setor%20-%201.pdf>. Acesso em 09 mar. 2016.

FALCONER, Andres Pablo; VILELA, Roberto. **Recursos privados para fins públicos**: as grantmakers Brasileiras. São Paulo: Peirópolis, 2001.

FREITAS, Juarez. Do princípio da probidade administrativa e de sua máxima efetivação. **Revista de informação legislativa**, v. 33, n. 129, p. 51-65, jan./mar. 1996. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176382>>. Acesso em 04 nov. 2015.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MÂNICA, Fernando Borges. **As novas mudanças na Lei n. 13.019/14 (PLV 21/15) e o futuro das parcerias com o terceiro setor**. 2015. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-borges-manica/as-novas-mudancas-na-lei-n-1301914-plv-21-15-e-o-futuro-das-parcerias-com-o-terceiro-setor>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

\_\_\_\_\_, Fernando Borges. OSCIP, Remuneração de Dirigentes e Repercussões Tributárias. Artigo. In: **Promover – Revista da Universidade Tuiuti do Paraná**, Ano 5, out./dez. 2003, p. 26.

\_\_\_\_\_, Fernando Borges. Panorama Histórico-Legislativo do Terceiro Setor no Brasil: Do conceito de Terceiro Setor à Lei das Oscip. In: OLIVEIRA, Gustavo Justino de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; VIOLIM, Tarso Cabral. **Direito do terceiro setor**: atualidades e perspectivas. Curitiba, PR: OAB-PR, 2006. p. 17-42.

\_\_\_\_\_, Fernando Borges. **Terceiro Setor e Imunidade Tributária**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MARRAFON, Marco Aurélio. **Participação social e inovações marcam Lei das Organizações da Sociedade Civil**. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-fev-15/constituicao-poder-participacao-inovacoes-marcam-lei-organizacoes-sociais>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 13 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

\_\_\_\_\_, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 14 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José

Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 40 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO. Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

\_\_\_\_\_. Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENTA, Patricia Duarte Costa. **O regime jurídico das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPS)**. 2008. 106 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Empresarial, Faculdade de Direito Milton Campos, Nova Lima, 2008. Disponível em: <<http://www.mcampos.br/u/201503/patriciaduartecostamentaregimejuridicoorganizacoeassociedadecivilinteressepublico.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2016.

MIRANDA, Gustavo Senna. **Princípio do Juiz Natural e sua Aplicação na Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MODESTO, Paulo. **O direito administrativo do terceiro setor: a aplicação do direito público às entidades privadas sem fins lucrativos**. Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, edição especial, 2012, p.237-259. Disponível em <<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/915066/DLFE-53914.pdf/REVISTAEDESP237.pdf>>. Acesso em 08 mar. 2016.

MONTEIRO, Marli. O regime jurídico das organizações sociais sem fins lucrativos. **Revista Jurisfib**, Bauru, v. 2, p.177-188, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.revistajurisfib.com.br/artigos/1327597595.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2016.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA, Egon Bockmann. Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e seus "vínculos contratuais" com o Estado. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 227, p.309-320, jan./mar. 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46914/44559>>. Acesso em: 21 out. 2016.

NÓBREGA, Theresa Chistine de Albuquerque. **OSCIP: expectativa de gestão, controle e corrupção**. 1 ed. São Paulo: MP, 2013.

OLIVEIRA, Aristeu de; ROMÃO, Valdo. **Manual do terceiro setor e instituições religiosas: trabalhista, previdenciária, contábil e fiscal**. São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino. O terceiro setor e a gestão privada de

recursos públicos para fins públicos. In: OLIVEIRA, Gustavo Justino de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; VIOLIM, Tarso Cabral. **Direito do terceiro setor: atualidades e perspectivas**. Curitiba, PR: OAB-PR, 2006. p. 101-138.

\_\_\_\_\_, Gustavo Henrique Justino. Estado contratual, direito ao desenvolvimento e parceria público-privada. In: TALAMINI, Eduardo et al. **Parceria público-privada: uma abordagem multidisciplinar**. São Paulo: RT, 2005. p. 83-119.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações e Entidades de Interesse Social: Aspectos Jurídicos, Administrativos, Contábeis e Tributários**. 2 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

\_\_\_\_\_, José Eduardo Sabo. **Sociedade civil, estado e o terceiro setor: ordem sociopolítica e campos de atuação**. 2012. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/download/4509/2818>>. Acesso em: 01 nov. 2016.

PECI, Alketa et al. Oscips e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n.6, p.1137-1162, dez. 2008.

PELEGRINI, Márcia. Terceiro setor: gestão privada de recursos públicos. **Revista de Direito do Terceiro Setor**, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, jul./dez. 2007. p. 51-70.

PIRES, Antônio Cecílio Moreira. **Direito Administrativo**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

PIRES, Davi Ulisses Brasil Simões. **Organização da Sociedade Civil de Interesse Público: uma reflexão acerca da utilização dos termos de parceria**. 2011. 57 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Gestão Pública, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://justica.gov.br/central-de-conteudo/entidades-sociais/anexo/monografia-davi-pires-enap-1o-2011.pdf/view>>. Acesso em: 31 out. 2016.

PRATES, Carlos Inácio. Oscip e o fornecimento de mão-de-obra terceirizada: questão polêmica. **Revista Virtual da AGU**, Brasília, n. 67, p.18-27, ago. 2007. Mensal. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/7256018>>. Acesso em: 18 out. 2016

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Terceiro setor: temas de direito administrativo**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A reinvenção solidária e participativa do Estado**. Disponível em: <[http://biblioteca.participa.br/jspui/bitstream/11451/1052/1/SANTOS\\_\\_Boaventura\\_d\\_e\\_Sousa.\\_A\\_reinven\\_\\_o\\_solid\\_ria\\_e\\_participativa\\_do\\_Estado\(1\).pdf](http://biblioteca.participa.br/jspui/bitstream/11451/1052/1/SANTOS__Boaventura_d_e_Sousa._A_reinven__o_solid_ria_e_participativa_do_Estado(1).pdf)>. Acesso em: 22 out. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVEIRA, Ricardo Vanzin. **Natureza jurídica das organizações da sociedade civil de interesse público**. 2006. Disponível em: <[https://www.univates.br/media/graduacao/direito/NATUREZA\\_JURIDICA\\_DAS\\_ORGANIZACOES.pdf](https://www.univates.br/media/graduacao/direito/NATUREZA_JURIDICA_DAS_ORGANIZACOES.pdf)>. Acesso em: 19 out. 2016.

SOARES-BAPTISTA, Rozália Del Gaudio. A construção simbólica do Terceiro Setor. In: PIMENTA, Solange Maria; SARAIVA, Luiz Alex Silva; CORRÊA, Maria Laetitia. (Org.). **Terceiro Setor: dilemas e polêmicas**. 1ed. São Paulo: Saraiva, 2006, v. 1, p. 41-61.

SOUZA, Vânia Maria Romancini de. **Conselhos de direitos e gestores de políticas públicas**. 2004. 58 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Direito, Políticas Públicas e Cidadania, Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2004.

VASCONCELOS, Vanessa Cristina; COSTA, Selma Frossard. Os Direitos Preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e as Organizações do Terceiro Setor de Apoio Socioeducativo. In: GUEDES, Olegna de Souza (Org.). **Serviço social e políticas públicas: processo de trabalho e direitos sociais**. Londrina, PR: Eduel, 2009.

TOURINHO, Rita. Terceiro Setor no ordenamento jurídico brasileiro: constatações e expectativas. In: MODESTO, Paulo (Coord.). **Nova Organização Administrativa Brasileira**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 321-340.