



Parecer jurídico circular nº 001/2025

Aos Excelentíssimos (as) Senhores (as)

Prefeitos (as). Municipais

Estado de Mato Grosso – MT

1. EMENTA

CONTRATAÇÃO DE TERCEIRO SETOR – OSCIP – CARÁTER COMPLEMENTAR – NÃO INCIDÊNCIA NA LIMITAÇÃO DE GASTOS COM PESSOAL – LEI Nº. 9.790/99 E REGULAMENTADAS PELO DECRETO Nº. 3.100/99 – LEGALIDADE – CONSIDERAÇÕES.

2. CONSULTORES

Marcus Vinicius Gregório Mundim – Coordenador Jurídico da AMM.

Marcia Figueiredo Sá – Advogada.

3. DO OBJETO

A Associação Mato-grossense dos Municípios – AMM-MT, sendo uma entidade civil de âmbito estadual, com fins destinados ao fomento de elaboração de atividades voltadas ao interesse e desenvolvimento de seus associados, ou seja, Municípios do Estado de Mato Grosso.

Aliada a essa premissa, tem por seus objetivos a defesa de questões sociais, políticas, técnicas e operacionais no âmbito dos municípios, vem, por meio do presente parecer, auxiliar na questão a ser abordada, qual seja, da não incidência na limitação de gastos com pessoal, o contrato de OSCIP em caráter complementar.



É a síntese do necessário.

Opinamos.

4. CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

Ab initio, faz-se mister esclarecer que o **terceiro setor** é composto por organizações privadas, sem fins lucrativos, que atuam nas lacunas deixadas pelo Poder Público, **primeiro setor**, e pelo Privado, **segundo setor**, "BUSCANDO SEMPRE O BEM ESTAR SOCIAL". Vê-se, então, que o **terceiro setor** não é público nem privado, "é um espaço institucional que abriga entidades privadas com finalidade pública".

O **terceiro setor**, por óbvio, não é, e não pode ser, substituto da função do Estado. "A IDÉIA É DE COMPLEMENTAÇÃO E AUXÍLIO NA RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS SOCIAIS".

As OSCIP'S são regidas pela Lei nº. 9.790/99 e regulamentadas pelo Decreto nº. 3.100/99, incluem-se dentre as entidades que constituem o terceiro setor, cujas principais características são a ausência de lucro e o atendimento de fins públicos e sociais e, resumidamente, podem ser entendidas como ONG'S, criadas por iniciativa privada que obtém um certificado emitido pelo Poder Público, após a comprovação de determinados requisitos legais, podendo, em contrapartida, celebrar com o citado Poder os denominados termos de parceria.



Acresça-se que as OSCIP'S devem estar voltadas para o alcance de objetivos sociais que tenham, pelo menos, uma das doze finalidades impositivamente estabelecidas no art. 3º da anteriormente mencionada Lei nº. 9.790/99, também responsável pela criação do **termo de parceria** que pode ser definido como **“uma metodologia nova de relacionamento entre o poder público e a sociedade civil”**, visando atingir-se um **“relacionamento transparente e mais razoável entre o terceiro setor e o setor público”**, sem desconsiderar as regras por este impostas.”

A contratação de **Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)** por um ente público municipal envolve considerações legais e financeiras que impactam a administração pública. De acordo com a legislação brasileira, especialmente a Lei nº 9.790/1999, uma OSCIP é uma entidade privada sem fins lucrativos, que pode firmar termos de parceria com a administração pública para executar atividades de interesse público. Neste contexto, a contratação de OSCIPs não deve ser registrada na folha de pagamento do ente público, visto que essas entidades não possuem vínculo empregatício com o município.

5. VANTAGENS DE CONTRATAR UMA OSCIP PELO MUNICÍPIO

A contratação de OSCIPs pelo município pode trazer vantagens, especialmente quando o objetivo é a execução de projetos ou serviços de interesse público. As principais vantagens incluem:



) **Flexibilidade e Eficiência:** As OSCIPs têm a flexibilidade de se adaptar rapidamente às necessidades da administração pública, já que possuem uma estrutura mais ágil e menos burocrática, comparada aos órgãos públicos. Isso pode acelerar a implementação de projetos em áreas como saúde, educação, cultura e assistência social.

) **Especialização:** As OSCIPs, por serem organizações especializadas em determinadas áreas de atuação, podem executar atividades que exigem conhecimento técnico ou experiência, como no caso de programas sociais ou de saúde pública, garantindo maior qualidade na execução dos serviços.

) **Inovação:** Organizações da sociedade civil frequentemente têm uma abordagem mais inovadora para resolver problemas sociais, utilizando novas tecnologias ou métodos alternativos que podem ser mais eficazes do que os procedimentos tradicionais da administração pública.

) **Redução de Custos Operacionais:** Em muitos casos, a contratação de OSCIPs pode ser mais econômica para o município, especialmente quando se considera que essas entidades podem reduzir custos com a estrutura administrativa, como a necessidade de contratação de pessoal efetivo.



) **Ampliação da Capacidade de Atendimento:** A parceria com OSCIPs permite que o município amplie o alcance de seus programas e serviços sem ter que arcar com os custos e a burocracia de contratação direta de funcionários públicos.

6. DESVANTAGENS DE CONTRATAR UMA OSCIP PELO MUNICÍPIO

Apesar das vantagens, a contratação de OSCIPs também pode apresentar algumas desvantagens, que devem ser consideradas pelo gestor público:

- a) **Falta de Controle Total:** Como as OSCIPs são entidades privadas, o município pode ter dificuldades em manter um controle rigoroso sobre a gestão da entidade, o que pode gerar problemas em termos de transparência e eficiência na execução dos projetos.
- b) **Riscos de Fragmentação de Serviços:** Quando muitas OSCIPs são contratadas para diferentes serviços, pode haver uma fragmentação da execução de políticas públicas, dificultando a integração entre os programas e a implementação de soluções mais amplas e interligadas para os problemas da comunidade.
- c) **Dependência Externa:** A gestão de serviços públicos por OSCIPs pode gerar uma dependência externa em relação a essas entidades, o que pode ser problemático caso a OSCIP

tenha dificuldades financeiras, políticas ou operacionais.

d) Falta de Garantias Trabalhistas: Embora as OSCIPs possam contratar pessoal, não há garantias trabalhistas e previdenciárias típicas de servidores públicos, o que pode ser uma preocupação em relação à qualidade das condições de trabalho e dos direitos dos profissionais envolvidos na execução dos projetos.

e) Desvio de Finalidade: Em alguns casos, as OSCIPs podem ser utilizadas para fins que não são estritamente voltados ao interesse público, o que pode configurar desvio de finalidade. Isso pode ocorrer, por exemplo, quando a entidade prioriza interesses privados sobre os objetivos sociais do contrato.

f) Fiscalização e Prestação de Contas: A OSCIP, embora deva prestar contas à administração pública, pode ter um nível de transparência e rigor inferior ao da administração pública direta, o que pode dificultar o acompanhamento adequado dos recursos públicos e a avaliação da qualidade dos serviços prestados.

8. Quando a Contratação de uma OSCIP pode ser caracterizada como ilegal

Apesar de a Lei nº 9.790/1999 garantir a contratação de OSCIPs para a execução de atividades de interesse público, algumas



situações podem caracterizar a **ilegalidade** na contratação dessas entidades, principalmente quando as normas legais não são observadas adequadamente. As principais situações que podem caracterizar a ilegalidade incluem:

- a) **Inobservância dos Requisitos Legais para Qualificação como OSCIP:** A OSCIP deve ser qualificada pelo Ministério da Justiça para poder firmar termos de parceria com a administração pública. Caso uma organização não esteja devidamente qualificada como OSCIP, sua contratação é ilegal, e o termo de parceria pode ser considerado nulo.
- b) **Contratação Sem Procedimento Licitatório ou Sem Justificativa Adequada:** Embora as OSCIPs possam firmar parcerias com a administração pública, a contratação deve ser feita dentro dos moldes estabelecidos pela Lei de Licitações ou, em alguns casos, a contratação direta pode ser admitida, mas sempre com justificativa adequada e com a devida prestação de contas. A falta de licitação ou de uma justificativa robusta para a contratação pode configurar irregularidade.
- c) **Desvio de Finalidade:** A contratação de uma OSCIP para fins diferentes dos estabelecidos no **termo de parceria** ou que visem à promoção de interesses particulares em detrimento do interesse público configura **desvio de finalidade**, o que torna a contratação ilegal. O município deve garantir que os recursos e os serviços contratados

atendam à finalidade pública específica e não a interesses privados.

d) **Falta de Prestação de Contas e Transparência:** A ilegalidade pode ocorrer quando a OSCIP não realiza a devida prestação de contas dos recursos públicos recebidos ou quando não há transparência na execução do contrato. Isso pode ser verificado, por exemplo, quando não há auditorias, relatórios de atividades, ou documentação adequada da execução do projeto.

e) **Vínculo Empregatício Indevido:** Caso a OSCIP contrate servidores com vínculo empregatício com o município, configurando uma relação de trabalho incompatível com a natureza da entidade, a contratação pode ser considerada ilegal, visto que a OSCIP deve operar com uma estrutura de gestão própria e independente, sem absorver funcionários públicos ou criar vínculos de natureza pública.

7. DA COMPLEMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS PELA OSCIP

A contratação de uma OSCIP **não pode substituir servidores públicos**, pois as OSCIPs são entidades privadas e não têm a atribuição de assumir funções e cargos que são exclusivos da administração pública. A **substituição de servidores públicos** por OSCIPs configuraria uma violação do princípio constitucional da **exclusividade do cargo público**, que determina que determinadas



funções sejam exercidas exclusivamente por servidores públicos efetivos ou comissionados.

Entretanto, a OSCIP pode **complementar os serviços prestados** pela administração pública. A parceria entre o município e a OSCIP tem como objetivo **ampliar a capacidade de execução de políticas públicas**, especialmente em áreas como saúde, educação, cultura e assistência social. Nesse sentido, a OSCIP atua como uma **complementariedade**, auxiliando na execução de programas e projetos, mas **sem substituir o trabalho dos servidores públicos**.

Isso está em conformidade com os princípios da administração pública, como **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**, que exigem que os servidores públicos continuem a desempenhar suas funções de forma exclusiva, enquanto as OSCIPs contribuem com a execução de projetos ou atividades, mas sem assumir as funções dos servidores.

8. ENTEDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO QUANTO A INCIDÊNCIA NA FOLHA DE PAGAMENTO

ACÓRDÃO Nº 1187/2019 – TCU – Plenário:

(...).

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pela Mesa da Câmara dos Deputados contra o Acórdão 2.444/2016-TCU-Plenário, que apreciou Solicitação do Congresso Nacional, no qual se requereu manifestação deste Tribunal acerca da possibilidade de celebração de contratos de gestão com organizações sociais por entes públicos na área de saúde, especialmente sobre a forma de contabilização dos



Associação Mato-grossense dos Municípios

www.amm.org.br | juridicoamm@hotmail.com

pagamentos a título de fomento nos limites de gastos de pessoal previstos na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante os motivos expostos pelo Relator, em:

9.1. conhecer e acolher parcialmente os embargos de declaração, com fulcro nos arts. 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992;

9.2. esclarecer à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal que o Acórdão 2.444/2016-Plenário não possui caráter normativo, nem constitui prejulgamento de tese;

9.3. declarar nulos os subitens 9.1.2. a 9.1.5 do Acórdão 2.444/2016-Plenário;

9.4. considerar prejudicados os pedidos da embargante contidos nas alíneas "c" e "d" do parágrafo 21 de sua peça recursal;

9.5. integrar o Acórdão 2.444/2016-Plenário para informar à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal que, de acordo com a 8ª e a 9ª edições do Manual de Demonstrativos Fiscais publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), bem como orientação contida na Portaria 233/2015 do Ministério da Economia, a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público nas organizações sociais deve ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal, e que o cumprimento dessa orientação da STN poderá ser avaliado pelo TCU no âmbito dos processos de acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal;

9.6. dar ciência deste acórdão à embargante, ao Presidente do Senado Federal, à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal e à Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU (Semag).

10. Ata nº 17/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/5/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1187-17/19-P.



13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

É de se dizer que o TCE/MT, em 2013, emitiu a seguinte Resolução de Consulta sobre o tema:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 02/2013 -TP o TCE/MT

EMENTA: AUDITORIA GERAL DO ESTADO. CONSULTA. CONVÊNIOS E CONGÊNERES. TERMO DE PARCERIA. ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO – OSCIP. REGRAS GERAIS:

a) É legal e legítima a celebração de Termos de Parceria entre a Administração Pública e OSCIP's, desde que restritos às atividades de interesse público previstas no art. 3º da Lei 9.790/99, conforme dispõem os artigos 8º do Decreto 3.100/99, e 1º da Lei Estadual 8.707/07.

b) O Poder Público pode se utilizar de mão de obra da OSCIP parceira para a execução de programas ou projetos governamentais, caracterizados ou não como serviços públicos não exclusivos do Estado, desde que a atuação desta se dê exclusivamente em complementariedade às atividades já implementadas e desenvolvidas pelo Estado

e quando restar comprovado que as disponibilidades estruturais do ente estatal são insuficientes ou não podem ser ampliadas para garantir a prestação do serviço à população.

c) Prestação de serviços intermediários de apoio, nos termos do parágrafo único do artigo 3º da Lei 9.790/1999, deve ser entendida como prestação de serviços acessórios e complementares, vinculados às atividades de interesse público objeto do termo de parceria (atividade-meio ou atividade-fim).

d) A realização de eventos, consultorias e assessorias técnicas por meio de OSCIP somente será permitida se prevista no termo de parceria e se estiver diretamente relacionada com o objeto conveniado.

e) O Termo de Parceria está submetido aos limites do §1º do art. 65 da Lei no 8.666/1993, salvo se expressamente previsto no instrumento e desde que eventuais acréscimos ou supressões não descaracterizem ou modifiquem as finalidades da parceria originalmente firmada.

f) O programa de trabalho objeto do Termo de Parceria deve ser elaborado pela OSCIP parceira, e poderá sofrer alterações ao longo da execução, com maior ou menor nível de detalhamento em relação ao programa originalmente previsto. Eventuais alterações, porém, devem manter correlação com o programa original e compatibilidade com a programação orçamentária, objetivos e metas de planejamento do parceiro estatal; e,

g) os gastos com pessoal da OSCIP parceira não devem ser computados na aferição do limite de gasto total com

peçoal do ente público parceiro, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando as atividades de interesse público por ela executadas, sejam em complementação à ação estatal e estejam previstas no artigo 3º da Lei 9.790/1999.

Em reexame de tese o acerca do item "g" da **RESOLUÇÃO DE CONSULTA 02/2013** acima transcrita, o Tribunal de Contas emitiu a **RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 17/2022 - PP, ampliando o entendimento normativo da alínea "g" para atingir as Organizações da Sociedade Civil,** vislumbrando, assim, a necessidade de aprovação de nova Resolução de Consulta, com a seguinte ementa:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 17/2022 - PP

Ementa: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONSULTA. PEDIDO DE REEXAME DA TESE PREJULGADA NO ITEM "G" DA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 02/2013-TP. CONHECIMENTO. PESSOAL. LIMITE DE DESPESAS. PARCERIAS COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (OSC). REMUNERAÇÕES DO PESSOAL DE OSC. APURAÇÃO DOS LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL ESTIPULADOS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. **Os gastos com pessoal das Organizações da Sociedade Civil (OSC) parceira não deve ser computados na aferição do limite de gasto total com pessoal do ente público parceiro, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal,** quando as atividades de interesse público por ela executadas, estejam em consonância com a legislação pertinente.

Diante dos entendimentos acima colacionados, é necessário que o Município esteja atento ao cômputo das despesas no limite de gastos com pessoal, caso fique demonstrado, na prática, que as parcerias travadas entre a administração pública e as aludidas organizações, mediante os instrumentos já citados neste estudo, na verdade, constituem contratação de mão de obra **em substituição de servidores e empregados públicos**, os valores daí decorrentes devem ser computados como “outras despesas de pessoal”, de acordo com o quanto disposto no §1º, do art. 18, da LRF, em que pese, originalmente, não tenha sido formalizado um contrato de terceirização de serviços.

10. CONCLUSÃO

Por todo exposto, advogamos pela legalidade na formação de parcerias entre a administração pública e as entidades definidas como organizações sociais e OSCIP, celebradas, respectivamente, através de contrato de gestão e termo de parceria, desde que não realizem, na prática, **“atividades exclusivas de Estado”** e observem os termos dispostos nas Leis n.ºs 9.637/98 e 9.790/99, respectivamente.

Sendo assim, a **contratação de OSCIP** pelo município, em conformidade com os princípios da **Lei nº 9.790/1999** e observando as regras de **transparência e controle**, pode ser uma ferramenta valiosa para a execução de políticas públicas, especialmente em áreas que exigem rapidez, especialização e inovação. No entanto, é fundamental que o município estabeleça mecanismos rigorosos de fiscalização e avaliação dos serviços prestados, garantindo que a parceria seja



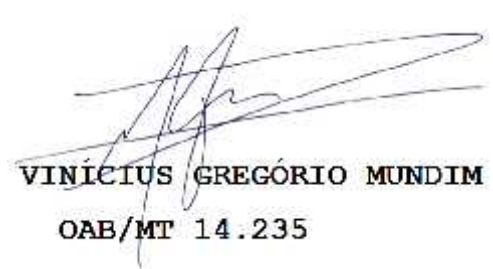
realmente vantajosa para a população e que não haja comprometimento da qualidade ou da eficiência da gestão pública.

Em relação à **folha de pagamento**, a contratação de OSCIPs não deve ser registrada como despesa com pessoal, pois as OSCIPs são entidades privadas e, portanto, sua contratação caracteriza-se como uma despesa de serviços terceirizados e não uma contratação de servidores públicos, desde que as referidas contratações não se tratem de substituição de servidores e empregados públicos.

Além disso, é crucial que o município esteja atento aos requisitos legais e procedimentais para evitar a caracterização de ilegalidade na contratação de OSCIPs, especialmente no que tange à qualificação da entidade, ao processo licitatório e ao desvio de finalidade.

Por fim, consignamos que o presente parecer jurídico tem caráter meramente opinativo, não vinculando a administração pública municipal à sua motivação ou conclusão.

MARCIA FIGUEIREDOO SÁ
OAB/MT 9.914


MARCUS VINÍCIUS GREGÓRIO MUNDIM
OAB/MT 14.235