

<b>PROCESSO</b>	<b>Nº</b>	<b>10.338-1/2008 E APENSOS (17.538-2/2008 e 16.295-7/2008)</b>
<b>INTERESSADA</b>	<b>:</b>	<b>AUDITORIA GERAL DO ESTADO</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>:</b>	<b>CONSULTA ACERCA DA RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E OSCIP'S</b>
<b>RELATOR</b>	<b>:</b>	<b>CONSELHEIRO DOMINGOS NETO</b>

### **VOTO VISTA**

Trata o processo de consulta acerca de vários assuntos envolvendo a relação da Administração Pública com OSCIP's, apresentadas por fiscalizados em três processos distintos, os quais foram compilados e ampliados pela Consultoria Técnica, no intuito de esgotar o assunto definitivamente.

O Ministério Público de Contas e o Conselheiro Relator acolhem na íntegra o Parecer 070/CT/2008 e o verbete proposto pela Consultoria Técnica.

#### **É relatório necessário.**

Apesar do excelente trabalho da unidade técnica especializada, entendo que a resolução deste Tribunal Pleno deve se manter nos estritos termos questionados, sob pena de levantar novas dúvidas e ou caracterizar assessoramento jurídico à órgãos e autoridades públicas.

Nesse contexto, transcrevo os questionamentos feitos pelos

fiscalizados e proponho respostas diretas e objetivas às questões nos termos em que foram apresentadas nas consultas, e em consequência, sugiro algumas alterações no verbete apresentado pelo Excelentíssimo Conselheiro Relator.

Por didática, transcrevo a dúvida levantada pelo fiscalizado, o meu entendimento e, por fim, a sugestão de alteração do verbete.

#### **Processo 10338-1/2008**

a) ... é legal e legítima a celebração de termo de parceria entre a Administração Pública e OSCIP's, para que esta desempenhe projetos e atividades administrativas inerentes à função ou às categorias funcionais dos órgãos, atuando em regime de substituição ao Estado, ou seja, exercendo suas atividades e as funções de seus agentes?

**No item “a”** da proposta de resolução apresentada pelo Conselheiro Relator, sugiro a alteração da expressão “*áreas sociais finalísticas*”, pela redação constante no Decreto 3.100/99 e nas Leis Estaduais 8.687/07 e 8.707/07, que expressamente dispõe sobre “*atividades de interesse público*” como objeto do termo de parceria.

As “*áreas sociais finalísticas*” aqui mencionadas são, especificamente, algumas das finalidades dos objetivos sociais estatutários, exigidas de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que desejam se qualificar como OSCIP.

Portanto, sugiro que conste do verbete a seguinte redação,

em substituição ao item “a” da proposta do Relator<sup>1</sup>:

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;

#### Processo 10338-1/2008

b) na execução de programas ou projetos governamentais, caracterizados ou não como serviços públicos sociais não exclusivos do Estado, pode o Poder Público utilizar-se de mão de obra fornecida pela OSCIP, para desempenho de atividades inerentes à função pública, atribuições típicas de servidores públicos, fazendo as vezes deste, em detrimento do princípio do concurso público, da natureza e finalidade do termo de parceria?

Também neste item sugiro objetividade na resposta, substituindo os itens “b” e “c” do voto do relator<sup>2</sup> pelo seguinte texto:

**b) O Poder Público pode se utilizar de mão de obra da**

- 
- 1 a) a atuação de OSCIP's está restrita às áreas sociais finalísticas não exclusivas do Estado previstas no art. 3º da Lei Federal 9.790/99 e no art. 1º da Lei Estadual 8.707/07;
- 2 b) áreas sociais finalísticas ou serviços públicos não exclusivos são aquelas em que o Poder Público detém a titularidade e a primazia no provimento, mas que podem ser atendidas pela iniciativa privada mediante a exploração econômica direta ou em caráter de complementação à ação estatal, como ocorre nos serviços de educação, saúde, assistência social e previdência social;
- c) as parcerias firmadas entre o Poder Público e OSCIP's não podem objetivar a substituição da ação estatal em quaisquer das áreas previstas no art. 3º da Lei Federal 9.790/99, mas devem almejar tão somente a complementação de atividades já implementadas e desenvolvidas pelo Estado;

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;

### **Processo 10338-1/2008**

**c)** nos termos do art. 3º, da Lei nº 9.790/99, o que se entende como prestação de serviços intermediários de apoio a órgãos do setor público que atuem em áreas afins das atividades sociais de interesse público?

Neste item, sugiro a alteração da redação para que a resposta seja direta e objetiva, substituindo o item “f” da proposta de Resolução do Relator<sup>3</sup>:

**c)** prestação de serviços intermediários de apoio, nos termos do parágrafo único do art. 3º da Lei 9.790/99, deve ser entendida como prestação de serviços acessórios e complementares, vinculados às atividades de interesse público objeto do termo de parceria (atividade-meio ou

<sup>3</sup> f) a prestação de serviços intermediários de apoio, definida no parágrafo único do art. 3º da Lei 9.790/99 como uma das forma de execução das atividades inerentes às OSCIP's, não deve ser entendida como “atividade- meio”, mas sim como serviços acessórios voltados e vinculados aos próprios serviços sociais elencados no corpo do artigo que o abrange;

atividade-fim);

### **Processo 10338-1/2008**

**d)** Podem os órgãos e entidades do Poder Executivo firmar termo de parceria com entidades qualificadas como OSCIP, valendo desta qualidade, para contratar serviços técnicos especializados ou não, tais como consultorias e assessorias técnicas visando a prestação de serviços de reestruturação administrativa, elaboração de normas e procedimento administrativos, implantação e funcionamento dos núcleos de administração sistêmica e capacitação de servidores públicos, sem procedimento licitatório... ?

Neste item, discordo parcialmente dos posicionamentos até aqui expostos. Entendo que se a realização de eventos, consultorias e assessorias técnicas estiver diretamente ligada às atividades constantes do art. 3º da Lei 9.790/99, e para sua perfeita execução for necessária, tais serviços devem ser permitidos, respeitado o objeto da parceria. Por esse motivo, sugiro a seguinte redação ao verbete, em substituição ao item “e” do voto do Relator<sup>4</sup>:

**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;

<sup>4</sup> e) serviços atinentes à realização de eventos, consultorias e assessorias técnicas não estão contemplados nas áreas de atuação de OSCIP's, mas tratam-se de serviços de terceiros que devem ser buscados no mercado privado mediante prévia e regular licitação, nos termos do art. 37, inciso XXI da CF/88;

## **Processo 17.538-2/2008 e Processo 16.295-7/2008**

e) ... o Termo de Parceria enquanto instrumento que vincula o parceiro público e a OSCIP para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º da Lei 9.790/99, está sujeito a limitação de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto prevista no art. 65 da Lei 8.666/93? Em caso positivo, mesmo havendo acordo entre as partes?

h) os Termos de Parceria firmados com OSCIP's estão submetidos à limitação de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos moldes previstos no art. 65, da Lei 8.666/93?

Questionamento idêntico foi feito em dois processos distintos, cabendo uma única resposta para ambos.

Ressalto, neste contexto, que o termo de parceria tem legislação própria e a Lei 8.666/93 é utilizada apenas subsidiariamente, o que significa que tais limites podem, ou não, incidir sobre ele, ficando na dependência de previsão expressa no instrumento de formalização da parceria. Não obstante isso, eventuais alterações quantitativas não podem descaracterizar o objeto original da parceria.

Assim, em substituição ao item “m” da proposta original<sup>5</sup>, proponho a seguinte redação:

---

5 m) os limites para alteração quantitativa dos contratos administrativos previstos no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/93 podem incidir sobre a execução de Termos de Parceria, desde que prevista a possibilidade no respectivo ajuste e, também, que os possíveis acréscimos ou supressões não desfigurem ou modifiquem as finalidades do objeto originalmente avençado;

e) o termo de parceria não está submetido aos limites do § 1º do art. 65 da Lei 8.666/93, salvo se expressamente previsto no instrumento e desde que eventuais acréscimos ou supressões não descaracterizem ou modifiquem as finalidades da parceria originalmente firmada;

### Processo 16.295-7/2008

f) ...esse programa - *programa de trabalho previsto no art. 10, § 2º, da Lei 9-790/99* - derivado da parceria, deve ser igual ao programa originalmente concebido pelo Poder Público ou pode contemplar ações diferentes? Se for possível contemplar ações diferentes, pergunta-se: elas podem ser autônomas ou devem de alguma forma, manter correlação com o programa original de governo?

Neste item acolho totalmente o posicionamento exposto no item “n” do voto do relator<sup>6</sup>, sugerindo, apenas e tão somente, maior fluência e objetividade na resposta. Em razão disso, proponho a seguinte redação:

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

<sup>6</sup> n) o programa de trabalho objeto do Termo de Parceria é proposto pela OSCIP, devendo guardar correlação e se compatibilizar com a programação orçamentária, objetivos e metas estabelecidas nas peças de planejamento do Ente ou Órgão parceiro.

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.

### **Processo 16.295-7/2008**

g) os gastos de pessoal realizados por OSCIP's deverão ser incluídos no cômputo das despesas do ente parceiro para a aferição do limite de gasto de pessoal prescrito nos arts. 18 a 20 da LRF?

Por fim, da mesma forma que nos outros questionamentos, sugiro a substituição da redação dos itens “i” e “j”<sup>7</sup>, por uma redação mais direta e objetiva:

**g) os gastos com pessoal da OSCIP parceira não devem 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, sejam em complementação à ação estatal e estejam previstas no art. 3º da Lei 9.790/99.**

---

7 i) quando a OSCIP prestar serviços públicos em estrita observância às áreas de atuação definidas pelo art. 3º da Lei 9.790/99 e em caráter de complementação às ações desenvolvidas diretamente pela Administração parceira, as despesas com pessoal inerentes àqueles serviços não devem ser computadas na aferição do limite de gasto total com pessoal previsto na LRF;

j) no caso em que o Poder Público demande de OSCIP a execução de serviços públicos em caráter não-complementar, que provoque direta ou indiretamente a substituição de servidores públicos mediante a terceirização de mão-de-obra, a respectiva despesa com o pessoal da OSCIP deve integrar o cômputo do cálculo do limite de gasto de pessoal do Ente parceiro, nos termos dos arts. 18 a 20 da LRF;

Feitas essas observações, entendo que os itens “g”, “h”, “k” e “l” da proposta de resolução constante do voto do Relator devem ser suprimidos, uma vez que não foram questionados pelos fiscalizados e porque, no caso dos itens “k” e “l”, reproduzem a literalidade da legislação.

Pelo exposto, contrariando parcialmente o voto condutor, **VOTO**, no sentido de conhecer da consulta, e no mérito, por respondê-la em tese, nos seguintes termos:

**RESOLUÇÃO DE CONSULTA \_\_\_\_\_. CONVÊNIO 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 art. 3º da Lei 9.790/99, 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 não está submetido aos limites do § 1º do art. 65 da Lei 8.666/93, 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.

**g)** os gastos com pessoal da OSCIP parceira não devem 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, sejam em complementação à ação estatal e estejam previstas no art. 3º da Lei 9.790/99.

**Voto**, ainda, pela inserção do verbete acima transcrito, na Consolidação de Entendimentos Técnicos deste Tribunal.

**É como voto.**

**Conselheiro VALTER ALBANO DA SILVA**