

OSCIP PARCEIRAS - REGIME JURÍDICO

PROCESSO N° : 114273/20
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE LONDRINA
INTERESSADO : MARCELO BELINATI MARTINS
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO N° 424/23 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Colaboração entre a Administração Pública e OSCIPs. Questionamentos concernentes aos instrumentos de cooperação passíveis de serem formalizados, nos termos das Leis Federais n° 9.790/1999 e n° 13.019/2014. Pelo conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Londrina, representado pelo respectivo Prefeito Municipal, Sr. Marcelo Belinati Martins, em que apresentou a esta Corte de Contas cinco questionamentos a respeito dos instrumentos de cooperação passíveis de serem formalizados entre a Administração Pública e OSCIPs, nos seguintes termos:

- 1) Além do Termo de Parceria previsto na Lei n° 9.790/1999, uma entidade de direito privado sem fins lucrativos, qualificada como OSCIP, poderá estabelecer outras espécies de parcerias com o Poder Público?
- 2) É vedada a participação de entidades qualificadas como OSCIPs nas parcerias regidas pela Lei n° 13.019/2014 por meio de Termos de Colaboração ou Termos de Fomento?
- 3) Caso a resposta ao item 2 seja pela vedação, esta alcançaria os Termos de Convênios (instrumento anterior à entrada em vigor da Lei n° 13.019/14, que passou a vigorar no Município em janeiro de 2017)?
- 4) Caso a entidade qualificada como OSCIP possa firmar Termos de Colaboração ou Termos de Fomento nos termos da Lei n° 13.019/14, estaria ela obrigada, ainda, a obedecer aos ditames da Lei n° 9.790/99 e Decreto Federal n° 3.100/99 para execução deste objeto?
- 5) O Decreto n° 3.100/1999 que regulamenta a Lei n° 9.790/1999 em âmbito federal é aplicável aos Municípios?

Após redistribuição do feito, motivada pela declaração de suspeição do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães (Despacho n° 173/2020 – GCFAMG), a Consulta foi recebida pelo Despacho n° 256/20 (peça 8), eis que presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38 e 39 da Lei Complementar Estadual n° 113/2005.

Em conformidade com o trâmite regimental, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou a Informação n° 25/20 (peça 10), em que relacionou algumas decisões em processos de consulta que apenas tangenciaram o tema.

Remetidos os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal, a unidade emitiu a Instrução nº 3337/21 (peça 12), em que opinou pelo oferecimento das seguintes respostas:

- (I) Uma entidade de direito privado sem fins lucrativos, qualificada como OSCIP poderá estabelecer com o Poder Público apenas o Termo de Parceria previsto na Lei nº 9.790/1999;
- (II) É vedada a participação de entidades qualificadas como OSCIPs nas parcerias regidas pela Lei nº 13.019/2014 por meio de Termos de Colaboração ou Termos de Fomento;
- (III) A vedação do item retro não alcança os Termos de Convênios, desde que observado o art. 83, § 1º e § 2º, inciso I da Lei nº 13.019/2014, bem como o art. 91, § 1º e § 2º, incisos I e II, do Decreto nº 8.726/2016, bem como a devida motivação do ato;
- (IV) O Decreto nº 3.100/1999 que regulamenta a Lei nº 9.790/1999 em âmbito federal é aplicável aos Municípios.

A Procuradoria-Geral de Contas, por meio do Parecer nº 12/22 (peça 13), divergindo da unidade técnica, propôs o oferecimento das seguintes respostas:

- 1) Entidades privadas sem fins lucrativos, qualificadas como OSCIP, não estão restritas ao regime jurídico da Lei nº 9.790/1999, ou seja, elas poderão firmar outros instrumentos com o Poder Público, como convênios, termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação, sujeitando-se, em cada caso, à disciplina normativa peculiar de cada instrumento.
- 2) Eventuais termos de colaboração ou termos de fomento assinados por entidades qualificadas como OSCIP serão disciplinados pelo regime jurídico da Lei nº 13.019/2014, não sendo obrigatória a aplicação das exigências arroladas no Decreto Federal nº 3.100/1999.
- 3) É recomendável a aplicação, pelos Municípios, do Decreto Federal nº 3.100/1999 aos termos de parceria regidos pela Lei nº 9.790/1999, em caso de ausência de ato local que regulamente a matéria.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, reitera-se a presença dos pressupostos de admissibilidade da Consulta em exame, vez que formulada por autoridade legítima, com apresentação objetiva dos quesitos e indicação precisa da dúvida a respeito de matéria jurídica de competência desta Corte e amparada em parecer jurídico.

No mérito, em que pese o entendimento diverso da Coordenadoria de Gestão Municipal, deve prevalecer, em parte, o entendimento partilhado pelo Município Consulente e pelo Ministério Público de Contas, conforme análise individualizada dos quesitos, realizada a seguir.

1) Além do Termo de Parceria previsto na Lei nº 9.790/1999, uma entidade de direito privado sem fins lucrativos, qualificada como OSCIP, poderá estabelecer outras espécies de parcerias com o Poder Público?

Sustentou o Município de Londrina que o conceito de Organização da Sociedade Civil – OSC contido no art. 2º, I, “a”, da Lei Federal nº 13.019/2014 é abrangente a ponto de abarcar as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, de modo que estas, além do Termo de Pareceria previsto na Lei Federal nº 9.790/99, poderiam celebrar os instrumentos previstos na Lei nº 13.019/2014, como o Termo de Colaboração, o Termo de Fomento e o Acordo de Cooperação, sem prejuízo da possibilidade de ainda ser utilizado o Termo de Convênio, desde que motivadamente.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, diversamente, manifestou o entendimento de que a Lei nº 9.790/99 reservou um vínculo jurídico específico à OSCIP e de que “não há na legislação pátria qualquer previsão acerca de outro instrumento jurídico, que não o Termo de Pareceria para formalizar o liame jurídico entre Administração Pública e OSCIP”.

Acerca do Termo de Convênio, expôs que sua utilização implicaria um retrocesso, por se tratar de instrumento empregado, em geral, anteriormente à vigência da Lei nº 9.790/99, que teve por finalidade facilitar a cooperação entre o Poder Público e entidades do Terceiro Setor com vistas ao melhor atendimento ao interesse público.

Já as parcerias regidas pela Lei nº 13.019/2014 seriam reservadas apenas às Organizações da Sociedade Civil, com o que corroboraria a revogação do respectivo art. 4º pela Lei nº 13.024/2015, que previa sua aplicação subsidiária às relações da Administração Pública com as OSCIPs.

Em que pese os relevantes fundamentos formulados pela unidade técnica, o opinativo do Ministério Público de Contas proporcionou o melhor entendimento acerca da matéria.

Expôs a d. Procuradora-Geral que a Lei nº 13.019/2014, ao estabelecer as normas gerais para as parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, não constituiu uma nova qualificação jurídica, mas apenas definiu as entidades que poderiam ser abrangidas pelo conceito de OSC para efeito de aplicação do regime jurídico nela instituído, independentemente de qualquer requerimento ou certificação, em especial (no que interessa para a Consulta em exame), aquelas entidades enquadradas art. 2º, I, “a”, daquela lei:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

De maneira semelhante, estabelece o art. 1º da Lei nº 9.790/99 que podem ser qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público as seguintes entidades:

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. (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

§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.

§ 2º A outorga da qualificação prevista neste artigo é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos instituídos por esta Lei.

Apesar da semelhança na descrição das entidades passíveis de serem enquadradas em ambos os dispositivos legais, extrai-se dos termos da Lei nº 9.790/99 que o status de OSCIP consiste numa qualificação jurídica outorgada pelo Ministério da Justiça (art. 5º),¹ mediante requerimento, para a qual poderão se habilitar as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, desde que satisfeitas as exigências quanto às áreas de atuação (art. 3º)² e aos atos constitutivos (art. 4º),³ e cuja obtenção é requisito indispensável para a formalização dos Termos de Parceria com a Administração Pública (art. 9º).⁴

Assim, e em consonância com o exposto pelo Município de Londrina e pelo Órgão Ministerial, depreende-se que a Lei nº 9.790/99 é de menor abrangência, incidente especificamente às entidades formalmente qualificadas como OSCIP, enquanto a Lei nº 13.019/2014, que consolidou o chamado Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), buscou garantir um tratamento mais abrangente e igualitário às entidades do terceiro setor (vide também as entidades

1 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:
(...)

2 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:
(...)

3 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:
(...)

4 Art. 9º 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.

indicadas nas alíneas “b” e “c”, do inciso I, do artigo 2º),⁵ dispensando a necessidade de obtenção de uma qualificação jurídica específica para sua colaboração com o Poder Público.

Consequentemente, mostra-se natural a conclusão do Ministério Público de Contas de que

as entidades do terceiro setor habilitadas a pleitear a qualificação de OSCIP (nos termos do art. 1º, *caput* e §1º, da Lei nº 9.790/1999) podem também ser consideradas OSC (nos termos do art. 2º, I, “a”, da Lei nº 13.019/2014). Isso porque a ostentação da qualificação de OSCIP não desvirtua, compromete ou afasta a natureza originária da instituição, qual seja, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, que não distribui dividendos aos seus integrantes e que reverte suas sobras financeiras às suas atividades finalísticas.

Em outras palavras, pode-se verificar que a OSCIP constitui uma qualificação jurídica especial, passível de ser obtida por entidades que já se enquadram no conceito de OSC e que como tal também devem ser reconhecidas.

Tal qualificação, diante da ausência de qualquer vedação legal, não constitui óbice para que a entidade qualificada como OSCIP possa firmar outros instrumentos, mesmo que à sua condição lhe seja reservado um vínculo específico, na medida em que, enquanto OSC, também lhe são franqueados os instrumentos previstos na Lei nº 13.019/2014, e, no caso específico de atuação na área de saúde de forma complementar ao SUS, o Termo de Convênio (com fulcro nos arts. 85 e 84-A, c/c art. 3º, IV, daquela lei, e art. 199, §1º, da Constituição Federal, conforme abordado adiante).

Ademais, expôs o Órgão Ministerial que a própria Lei nº 9.790/99 não estabeleceu qualquer proibição à formalização de outros instrumentos pelas OSCIPs (vedando apenas, em seu art. 18,⁶ o acúmulo de qualificações legais distintas, a exemplo da manutenção concomitante da qualificação de Organização Social, disciplinada pela

5 Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil:

(...)

b) as sociedades cooperativas previstas na [Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999](#); as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

6 Art. 18. As pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qualificadas com base em outros diplomas legais, poderão qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, desde que atendidos aos requisitos para tanto exigidos, sendo-lhes assegurada a manutenção simultânea dessas qualificações, até cinco anos contados da data de vigência desta Lei. [\(Vide Medida Provisória nº 2.123-29, de 2001\)](#) [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001\)](#)

§ 1º Findo o prazo de cinco anos, a pessoa jurídica interessada em manter a qualificação prevista nesta Lei deverá por ela optar, fato que implicará a renúncia automática de suas qualificações anteriores. [\(Vide Medida Provisória nº 2.123-29, de 2001\)](#) [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001\)](#)

§ 2º Caso não seja feita a opção prevista no parágrafo anterior, a pessoa jurídica perderá automaticamente a qualificação obtida nos termos desta Lei.

Lei nº 9.367/98), o que reforça a conclusão pela possibilidade de formalização de vínculos diversos do Termo de Parceria.

Outrossim, e divergindo do entendimento apresentado pela unidade técnica, tem-se que a revogação do art. 4^o da Lei nº 13.019/2014 e a inclusão do inciso VI no respectivo art. 3^o pela Lei nº 13.024/2015 não excluiu as OSCIPs do conceito de OSC, mas, apenas, afastou a aplicabilidade subsidiária da Lei nº 13.019/2014 aos Termos de Parceria regidos pela Lei nº 9.790/99, garantindo a efetiva distinção entre ambos os regimes legais de cooperação entre o Poder Público e as entidades do terceiro setor.

Especificamente quanto aos Termos de Convênio anteriores à Lei nº 13.019/2014, regidos pelo art. 116 da Lei Federal nº 8.666/93, releva atentar que, como bem alertado pela unidade técnica, sua manutenção somente foi admitida até o decurso do prazo previsto no art. 83 daquela lei,⁹ com as alterações e inclusões realizadas pela Lei nº 13.204/2015, limitado a até um ano após a entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014, após o que esses instrumentos devem ser substituídos pelos instrumentos previstos naquela lei ou rescindidos unilateralmente pela Administração Pública, nos termos do respectivo § 2^o.

Considerando, contudo, que a entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014 se deu a partir do decurso de 540 dias de sua publicação oficial e, no caso específico dos Municípios, a partir de 1^o de janeiro de 2017 (nos termos do respectivo art. 88),¹⁰ tem-se que já decorreu mais de um ano desde sua entrada em vigor para todos os entes federativos, de modo que, em regra, não mais se mostra possível a celebração de Termo de Convênio baseado na Lei nº 8.666/93 com as entidades enquadradas como OSC.

Vale observar, em acréscimo, que em que pese o Município de Londrina e o Parecer Jurídico por ele acostado hajam sustentado que a Instrução Normativa nº

7 Art. 4^o Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às relações da administração pública com entidades qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público, de que trata a [Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999](#), regidas por termos de parceria. [\(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

8 Art. 3^o Não se aplicam as exigências desta Lei:
(...)

VI - aos termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, desde que cumpridos os requisitos previstos na [Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999](#); [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

9 Art. 83. As parcerias existentes no momento da entrada em vigor desta Lei permanecerão regidas pela legislação vigente ao tempo de sua celebração, sem prejuízo da aplicação subsidiária desta Lei, naquilo em que for cabível, desde que em benefício do alcance do objeto da parceria.

§ 1^o As parcerias de que trata o *caput* poderão ser prorrogadas de ofício, no caso de atraso na liberação de recursos por parte da administração pública, por período equivalente ao atraso. [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

§ 2^o As parcerias firmadas por prazo indeterminado antes da data de entrada em vigor desta Lei, ou prorrogáveis por período superior ao inicialmente estabelecido, no prazo de até um ano após a data da entrada em vigor desta Lei, serão, alternativamente: [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

I - substituídas pelos instrumentos previstos nos arts. 16 ou 17, conforme o caso; [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

II - objeto de rescisão unilateral pela administração pública. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

10 Art. 88. Esta Lei entra em vigor após decorridos quinhentos e quarenta dias de sua publicação oficial, observado o disposto nos §§ 1^o e 2^o deste artigo. [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

§ 1^o Para os Municípios, esta Lei entra em vigor a partir de 1^o de janeiro de 2017. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

§ 2^o Por ato administrativo local, o disposto nesta Lei poderá ser implantado nos Municípios a partir da data decorrente do disposto no *caput*. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

29/2010 da Advocacia-Geral da União, com a redação alterada pelo art. 2º da Portaria nº 57/2014,¹¹ posteriormente à edição da Lei nº 13.019/2014, manifestou entendimento favorável à possibilidade de celebração de Termo de Convênio com as OSCIPS, tal entendimento não mais deve prevalecer, tendo em vista que o limite temporal definido pelo art. 83, § 2º, daquela lei, é ainda posterior, pois somente foi incluído pela Lei nº 13.204/2015.

A Lei nº 13.204/2015 igualmente incluiu os arts. 85 e 84-A na Lei nº 13.019/2014,¹² que foram ainda mais explícitos ao definir que, a partir da vigência desta lei, somente serão celebrados convênios entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas, bem como com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos em serviços de saúde de forma complementar ao SUS, nos termos do inciso IV, do art. 3º, daquela lei, e do [§ 1º do art. 199 da Constituição Federal](#).

Em corroboração a esse entendimento, o Decreto Federal nº 8.726/2016, que regulamentou a Lei nº 13.019/2014, reiterou, em seu art. 91,¹³ a impossibilidade de manutenção de convênios e instrumentos congêneres existentes na data de entrada em vigor daquela lei após o decurso do prazo previsto no mencionado art. 83, §2º.

11 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PODE FIRMAR TERMO DE PARCERIA OU CONVÊNIO COM AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO (OSCIPS), OBSERVADA, RESPECTIVAMENTE, A REGRAS DO CONCURSO DE PROJETOS OU DO CHAMAMENTO PÚBLICO. A OPÇÃO PELO TERMO DE PARCERIA OU DO CONVÊNIO DEVE SER MOTIVADA. APÓS A CELEBRAÇÃO DO INSTRUMENTO, NÃO É POSSÍVEL ALTERAR O RESPECTIVO REGIME JURÍDICO, VINCULANDO OS PARTICIPANTES

12 Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
Parágrafo único. São regidos pelo [art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), convênios: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
Art. 84-A. A partir da vigência desta Lei, somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

13 Art. 91. Os convênios e instrumentos congêneres existentes na data de entrada em vigor da [Lei nº 13.019, de 2014](#), permanecerão regidos pela legislação em vigor ao tempo de sua celebração, sem prejuízo da aplicação subsidiária da [Lei nº 13.019, de 2014](#), e deste Decreto, naquilo em que for cabível, desde que em benefício do alcance do objeto da parceria.

§ 1º Os convênios e instrumentos congêneres de que trata o *caput* poderão ser prorrogados de ofício em caso de atraso na liberação dos recursos por parte da administração pública federal, hipótese em que a prorrogação corresponderá ao período equivalente ao atraso e será regida pela legislação em vigor ao tempo da celebração da parceria.

§ 2º Nos termos do [§ 2º do art. 83 da Lei nº 13.019, de 2014](#), os convênios e instrumentos congêneres com prazo indeterminado ou prorrogáveis por período superior ao inicialmente estabelecido serão, no prazo de um ano, contado da data de entrada em vigor da referida Lei, alternativamente:

I - substituídos por termo de fomento, de colaboração ou por acordo de cooperação, para adaptação ao disposto na referida Lei e neste Decreto, no caso de decisão do gestor pela continuidade da parceria; ou

II - rescindidos, justificadamente e unilateralmente, pela administração pública federal, com notificação à organização da sociedade civil parceria para as providências necessárias.

§ 3º A administração pública federal poderá firmar termos aditivos de convênios e instrumentos congêneres prorrogáveis por período igual ou inferior ao inicialmente estabelecido, observada a legislação vigente ao tempo da sua celebração original e a aplicação subsidiária da [Lei nº 13.019, de 2014](#).

§ 4º Para a substituição de que trata o inciso I do § 2º, a organização da sociedade civil deverá apresentar os documentos previstos nos art. 26 e art. 27 deste Decreto, para fins de cumprimento dos art. 33, art. 34 e art. 39 da [Lei nº 13.019, de 2014](#).

§ 5º A prestação de contas das parcerias substituídas na forma do inciso I do § 2º observará o disposto na [Lei nº 13.019, de 2014](#), e neste Decreto.

§ 6º Excepcionalmente, a administração pública federal poderá firmar termo aditivo da parceria de que trata o § 2º, a ser regida pela legislação em vigor ao tempo de sua celebração, desde que seja limitada sua vigência até 23 de janeiro de 2017.

§ 7º Para atender ao disposto no *caput*, poderá haver aplicação da Seção III do Capítulo VII deste Decreto para os convênios e instrumentos congêneres existentes na data da entrada em vigor da [Lei nº 13.019, de 2014](#), que estejam em fase de execução de seu objeto ou que estejam em fase de análise de prestação de contas.

Desse modo, deve ser apresentada ao primeiro quesito a resposta oferecida pela Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, apenas com a exclusão da parte em que indicava a possibilidade de celebração de Convênios, nos seguintes termos:

Entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas como OSCIP, não estão restritas ao regime jurídico da Lei nº 9.790/1999, ou seja, elas poderão firmar outros instrumentos com o Poder Público, como termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação, sujeitando-se, em cada caso, à disciplina normativa peculiar de cada instrumento.

Em acréscimo à fundamentação supra, mostra-se necessário contrapor as considerações constantes do voto divergente apresentado pelo Exmo. Conselheiro Nestor Baptista na Sessão Ordinária (por videoconferência) do Tribunal Pleno nº 31, do dia 9 de novembro de 2022, segundo as quais a jurisprudência do Tribunal de Contas de Minas Gerais e do Tribunal de Contas da União, seria “no sentido de que a OSCIP poderá estabelecer com o Poder Público apenas e tão somente o Termo de Parceria previsto na Lei nº 9.790/1999”.

Da leitura do primeiro julgado, oriundo dos autos de Representação nº 754501, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, observa-se que ele se limitou a declarar a irregularidade do pagamento de taxa de administração pelo parceiro público a OSCIP, sem, contudo, adotar qualquer posicionamento acerca da possibilidade ou não de tais entidades celebrarem outros instrumentos para além do Termo de Parceria.

As duas decisões seguintes, Acórdãos nº 1039/2008 e nº 2741/2014, ambas do Plenário do Tribunal de Contas da União, são anteriores à vigência da Lei Federal nº 13.019/2014, de modo que, naturalmente, não cogitam a possibilidade da celebração por OSCIPs dos instrumentos nela previstos. Ademais, a passagem citada da primeira decisão, ao tratar das formas de controle das entidades qualificadas como OSCIP, apenas fez alusão à impossibilidade de equiparação dos ajustes com elas celebrados àqueles de natureza contratual, com vistas a aquisições de bens, obras e serviços. Já a segunda decisão diz respeito à impossibilidade de participação de OSCIPs, nessa condição, em procedimentos licitatórios promovidos pela Administração Pública, e à consequente inaplicabilidade da Lei Federal nº 8.666/93 à seleção das entidades assim qualificadas, para efeito de afastar, no caso concreto, imputações de descumprimento de disposições da Lei Geral de Licitações.

Finalmente, o derradeiro enunciado de decisão do Plenário do Tribunal de Contas da União citado (em realidade veiculado no Boletim de Jurisprudência nº 197, de 20 de novembro de 2017, Acórdão nº 2433/2017), limitou-se a manifestar o entendimento daquela Corte pela ilegalidade da celebração de ajustes com OSCIPs ou outras entidades sem fins lucrativos tendo por finalidade a intermediação de mão-de-obra, e

a reafirmar a ausência de natureza contratual do Termo de Parceria, novamente, sem fixar orientação a respeito da possibilidade de celebração de outros instrumentos de cooperação entre o Poder Público e entidades qualificadas como OSCIP.

Diante desses esclarecimentos, conclui-se que a resposta ora proposta para o primeiro quesito não conflita com os precedentes de outros Tribunais de Contas invocados no voto divergente.

2) É vedada a participação de entidades qualificadas como OSCIPs nas parcerias regidas pela Lei nº 13.019/2014 por meio de Termos de Colaboração ou Termos de Fomento?

Considerando que os fundamentos e a resposta apresentados ao quesito anterior já reconheceram a possibilidade de participação de entidades qualificadas como OSCIPs nas parcerias regidas pela Lei nº 13.019/2014, submetendo-se aos seus termos e afastando-se a aplicabilidade da Lei nº 9.790/99 ao ajuste, o segundo quesito formulado deve ser respondido nos seguintes termos:

Não é vedada a participação de entidades qualificadas como OSCIPs nas parcerias regidas pela Lei nº 13.019/2014 por meio de Termos de Colaboração ou Termos de Fomento, sujeitando-se, nesse caso, à sua disciplina normativa.

Em atenção à reserva manifestada no voto divergente apresentado pelo Exmo. Conselheiro Nestor Baptista, no sentido de que o reconhecimento da aplicabilidade da Lei nº 13.014/2014 para as OSCIPs se daria mediante interpretação analógica e levaria a uma “combinação de leis que criaria um tertius genus (terceiro gênero), de difícil ou impossível previsão legal”, cumpre reiterar que a fundamentação da resposta ao quesito anterior decorre da constatação de que as entidades qualificadas como OSCIPs igualmente se enquadram, por sua natureza originária, no conceito de OSC e como tal também devem ser reconhecidas, havendo, portanto, incidência direta da Lei nº 13.014/2014, e não interpretação analógica.

Isso não implica, contudo, a combinação das duas leis nem a criação de um terceiro gênero, tendo em vista que, como exposto na fundamentação e na resposta do tópico anterior, a Lei nº 13.024/2015 excluiu a aplicabilidade subsidiária da Lei nº 13.019/2014 aos Termos de Parceria regidos pela Lei nº 9.790/99, de modo que cada instrumento deverá ser regido por sua disciplina normativa própria.

3) Caso a resposta ao item 2 seja pela vedação, esta alcançaria os Termos de Convênios (instrumento anterior à entrada em vigor da Lei nº 13.019/14, que passou a vigorar no Município em janeiro de 2017)?

Não obstante a forma como o quesito foi redigido pudesse levar à conclusão de que ele restaria prejudicado pelas respostas anteriores, tem-se que, diante da resposta e da fundamentação apresentadas para o primeiro quesito, há necessidade de resposta nos seguintes termos:

Em que pese não seja vedada a participação de entidades qualificadas como OSCIPs nas parcerias regidas pela Lei nº 13.019/2014, referida lei vedou a possibilidade de celebração ou manutenção de Termos de Convênios baseados na lei anterior, posteriormente ao decurso de um ano da sua entrada em vigor, de modo que atualmente tais instrumentos somente podem ser celebrados entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas, bem como com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos em atuações na área de saúde de forma complementar ao SUS, nos termos dos arts. 85 e 84-A, c/c art. 3º, IV, daquela lei, e art. 199, §1º, da Constituição Federal.

4) Caso a entidade qualificada como OSCIP possa firmar Termos de Colaboração ou Termos de Fomento nos termos da Lei nº 13.019/14, estaria ela obrigada, ainda, a obedecer aos ditames da Lei nº 9.790/99 e Decreto Federal nº 3.100/99 para execução deste objeto?

Muito embora a resposta negativa a esse quesito pudesse ser extraída, a *contrario sensu*, da fundamentação da resposta ao primeiro, em que se expôs que o afastamento da aplicabilidade subsidiária da Lei nº 13.019/2014 aos Termos de Parceria regidos pela Lei nº 9.790/99 (pelo já citado art. 3º, VI, daquela lei) teve por finalidade garantir a efetiva distinção entre ambos os regimes legais de cooperação, não é demais explicitar essa conclusão, igualmente partilhada pelo Ministério Público de Contas, que assim se manifestou a respeito daquele dispositivo legal:

A norma esclarece que os termos de parceria poderão ser elaborados de acordo com os estritos termos da Lei nº 9.790/1999, inexistindo submissão automática daquele instrumento aos ditames da Lei nº 13.019/2014. Ambos os regimes, portanto, estão devidamente mantidos no ordenamento jurídico brasileiro. Por outro lado, inexistente óbice legal à pessoa jurídica de direito privado, qualificada como OSCIP, vir a firmar os instrumentos disciplinados pela Lei nº 13.019/2014, sujeitando-se, nesse caso, à sua disciplina normativa. (...)

Em se tratando de vínculo estabelecido sob a égide da Lei nº 13.019/2014, não será obrigatória a aplicação dos ditames do Decreto Federal nº 3.100/1999, ainda que a entidade signatária seja qualificada como OSCIP. Isso porque a Lei nº 13.019/2014 estabelece regime jurídico próprio para as parcerias formadas pelo Poder Público, inexistindo previsão legal que determine a mescla de normativas para a hipótese de relacionamento instituído com OSCIP.

Em acréscimo, cabe mencionar que a própria Lei nº 13.019/14, em seu art. 41, estabeleceu que a adoção do regime nela previsto passou a ser a regra para as cooperações entre a Administração Pública e as entidades do terceiro setor referidas no inciso I do art. 2º:

Art. 41. Ressalvado o disposto no art. 3º e no parágrafo único do art. 84, serão celebradas nos termos desta Lei as parcerias entre a administração pública e as entidades referidas no inciso I do art. 2º.

Assim, o quesito deve ser respondido nos seguintes termos:

Em caso de celebração de parcerias qualificadas como OSCIP dos instrumentos previstos pela Lei nº 13.019/2014, a cooperação será integralmente disciplinada pelo regime jurídico daquela lei, afastando-se a incidência da Lei nº 9.790/99 e do Decreto Federal nº 3.100/99 para a formalização e a execução do ajuste, que, por sua vez, permanecem aplicáveis unicamente aos Termos de Parceria celebrados com base nesta última lei.

5) O Decreto nº 3.100/1999 que regulamenta a Lei nº 9.790/1999 em âmbito federal é aplicável aos Municípios?

Sustentou o Município Consulente que o Decreto Federal nº 3.100/1999, diferentemente da Lei nº 9.790/99, não tem caráter nacional, o que, ainda assim, não impediria que o Município editasse um decreto em que se utilizasse subsidiariamente de seus ditames.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, diversamente, manifestou o entendimento de que o Decreto nº 3.100/1999 seria aplicável a qualquer ente da federação, observado o alcance de cada Termo de Parceria pactuado, com o que corroborariam decisões deste Tribunal de Contas pautadas pela aplicação do decreto, como a seguinte (grifou-se):

III. Realização de despesas à título de custos Operacionais

- Infração: artigo 10º [§ 2º, inciso IV] da Lei nº 9.790/1999, **artigo 12 [inciso II] do Decreto 3.100/1999**, artigo 9º [inciso I] da Resolução nº 28/2011 e artigo 11 [inciso II] da Instrução nº 61/2011 - Sanções: recolhimento do valor de R\$ 207.413,14 [duzentos e sete mil, quatrocentos e treze reais e quatorze centavos], corrigido e de forma solidária (...) c) Recolhimento do valor de R\$ 207.413,14 [duzentos e sete reais mil, quatrocentos e treze reais e quatorze centavos], devidamente corrigidos, pelo INSTITUTO BRASIL MELHOR, com fundamento nos artigos 16 e 18 da Lei Complementar nº 113/2005, nos artigos 248 e 249 do Regimento Interno deste Tribunal (...).

(...)

Compulsando os autos, são claras as ofensas a diversos dispositivos de lei. Quanto às tarifas bancárias, afrontaram-se os artigos 8º [§ 2º] e 9º [inciso II] da Resolução nº 28/2011; **já acerca dos custos operacionais, ocorreram infrações no artigo 10º [§ 2º, inciso IV] da Lei nº 9.790/99; no artigo 12 [inciso II] do Decreto 3.100/99; no artigo 9º da Resolução nº 28/2011; e no artigo 11 [inciso II] da Instrução nº 61/2011.**

(...)

(Acórdão nº 1862/20 – Segunda Câmara, de relatoria deste Conselheiro)

Sustentou, ademais, que

a ausência de regulamentação municipal não afasta a aplicação do princípio da simetria das normas, que deveras estabeleceu um padrão a ser seguido pelos entes federados quando da elaboração das normas, ou seja, eventual regulamento municipal deve refletir o regulamento federal.

Novamente assiste razão à d. Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas ao esclarecer que o Decreto nº 3.100/1999 é o regulamento federal da Lei nº

9.790/99, de aplicabilidade obrigatória, portanto, aos Termos de Parceria firmados pela União, podendo os Estados e Municípios, por força do princípio federativo, que atribui autonomia política a todos os entes da Federação, editar seus próprios atos regulamentares, desde que obedecida a atribuição conferida por lei ao Ministério da Justiça para a concessão do título de OSCIP.

Expôs que, não obstante isso, o art. 19 da Lei nº 9.790/99 pressupõe sua normatização pelo Poder Executivo no prazo de 30 dias,¹⁴ motivo pelo qual, na ausência de ato regulamentar em âmbito municipal, “entende-se como prudente e adequada a utilização do Decreto Federal nº 3.100/1999, em analogia, para suprir tal lacuna”.

Esta Corte de Contas já manifestou entendimento semelhante acerca da necessidade de normatização da Lei nº 9.790/99 em âmbito local, conforme se depreende do Acórdão nº 1798/08 – Tribunal Pleno, de relatoria do Exmo. Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães (grifou-se):

(...)

NÃO APLICABILIDADE DO DECRETO Nº 3.100/99. NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO EMANADA DO PODER EXECUTIVO LOCAL, QUE PODE ADOTAR O DECRETO FEDERAL COMO PARADIGMA

(...)

A Lei nº 9.790/99 previu, ainda, que ao Poder Executivo incumbe editar regulamentação. Daí surgiu o **Decreto nº 3.100/99, que, por ser de autoria do presidente da República, aplica-se exclusivamente à União, e não é extensível aos demais entes federativos. Tanto é assim que a mencionada lei utilizou a expressão “Poder Executivo”, não “União”, quando determinou a competência para regulamentação da matéria:**

Art. 19. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de trinta dias.

Assim, na falta de lei local, **é imprescindível que o Poder Executivo Municipal publique ato normativo próprio** que especifique como se dará a seleção de OSCIP, mesmo que esse ato se limite a reproduzir na íntegra o Decreto nº 3.100/99.

No entanto, e divergindo parcialmente do precedente acima, tendo em vista a imprescindibilidade de regulamentação da Lei nº 9.790/99 para sua aplicação, tem-se que eventual lacuna normativa deverá, necessariamente, ser suprida por meio da utilização, por analogia, do Decreto Federal nº 3.100/1999 (não sendo meramente recomendável sua aplicação, como proposto pelo Órgão Ministerial), de modo que a resposta oferecida pelo Ministério Público de Contas precisa ser adaptada para os seguintes termos:

É necessária a aplicação por analogia, pelos Municípios, do Decreto Federal nº 3.100/1999 aos termos de parceria regidos pela Lei nº 9.790/1999, em caso de ausência de ato local que regule a matéria.

Face ao exposto, VOTO no sentido de que a presente consulta seja conhecida e, no mérito, respondida nos seguintes termos:

¹⁴ Art. 19. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de trinta dias.

I - Entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas como OSCIP, não estão restritas ao regime jurídico da Lei nº 9.790/1999, ou seja, elas poderão firmar outros instrumentos com o Poder Público, como termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação, sujeitando-se, em cada caso, à disciplina normativa peculiar de cada instrumento;

II - Não é vedada a participação de entidades qualificadas como OSCIPs nas parcerias regidas pela Lei nº 13.019/2014 por meio de Termos de Colaboração ou Termos de Fomento, sujeitando-se, nesse caso, à sua disciplina normativa;

III - Em que pese não seja vedada a participação de entidades qualificadas como OSCIPs nas parcerias regidas pela Lei nº 13.019/2014, referida lei vedou a possibilidade de celebração ou manutenção de Termos de Convênios baseados na lei anterior, posteriormente ao decurso de um ano da sua entrada em vigor, de modo que atualmente tais instrumentos somente podem ser celebrados entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas, bem como com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos em atuações na área de saúde de forma complementar ao SUS, nos termos dos arts. 85 e 84-A, c/c art. 3º, IV, daquela lei, e art. 199, §1º, da Constituição Federal;

IV - Em caso de celebração por entidades qualificadas como OSCIP dos instrumentos previstos pela Lei nº 13.019/2014, a cooperação será integralmente disciplinada pelo regime jurídico daquela lei, afastando-se a incidência da Lei nº 9.790/99 e do Decreto Federal nº 3.100/99 para a formalização e a execução do ajuste, que, por sua vez, permanecem aplicáveis unicamente aos Termos de Parceria celebrados com base nesta última lei;

V - É necessária a aplicação por analogia, pelos Municípios, do Decreto Federal nº 3.100/1999 aos termos de parceria regidos pela Lei nº 9.790/1999, em caso de ausência de ato local que regulamente a matéria.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta, em conhecer a presente consulta, para no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas como OSCIP, não estão restritas ao regime jurídico da Lei nº 9.790/1999, ou seja, elas poderão firmar outros instrumentos com o Poder Público, como termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação, sujeitando-se, em cada caso, à disciplina normativa peculiar de cada instrumento;

II - Não é vedada a participação de entidades qualificadas como OSCIPs nas parcerias regidas pela Lei nº 13.019/2014 por meio de Termos de Colaboração ou Termos de Fomento, sujeitando-se, nesse caso, à sua disciplina normativa;

III - Em que pese não seja vedada a participação de entidades qualificadas como OSCIPs nas parcerias regidas pela Lei nº 13.019/2014, referida lei vedou a possibilidade de celebração ou manutenção de Termos de Convênios baseados na lei anterior, posteriormente ao decurso de um ano da sua entrada em vigor, de modo que atualmente tais instrumentos somente podem ser celebrados entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas, bem como com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos em atuações na área de saúde de forma complementar ao SUS, nos termos dos arts. 85 e 84-A, c/c art. 3º, IV, daquela lei, e art. 199, §1º, da Constituição Federal;

IV - Em caso de celebração por entidades qualificadas como OSCIP dos instrumentos previstos pela Lei nº 13.019/2014, a cooperação será integralmente disciplinada pelo regime jurídico daquela lei, afastando-se a incidência da Lei nº 9.790/99 e do Decreto Federal nº 3.100/99 para a formalização e a execução do ajuste, que, por sua vez, permanecem aplicáveis unicamente aos Termos de Parceria celebrados com base nesta última lei;

V - É necessária a aplicação por analogia, pelos Municípios, do Decreto Federal nº 3.100/1999 aos termos de parceria regidos pela Lei nº 9.790/1999, em caso de ausência de ato local que regulamente a matéria;

VI - após o trânsito em julgado, remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES (vencedor), MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e o Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

O Conselheiro NESTOR BAPTISTA (vencido) não acompanhou o voto do Relator.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 15 de março de 2023 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 6.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente